



**“PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS  
INVERSIONES EN SANEAMIENTO EN EL MINISTERIO DE  
VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por**

**Sr. Carlos Ernesto Delgado Torres**

**Sr. Guido Arévalo Navarro**

**Sr. Jesús Agustín Matías Márquez**

**Asesor: Profesor José Aníbal Díaz Ísmodes**

**2019**

### **Dedicatorias**

A mi madre Luisa Angélica Torres Castillo, a mi  
familia, Emma y Carlos Stefano.  
Carlos

A mi hermano Línder, por su apoyo invaluable e  
incondicional.  
Guido

Este esfuerzo es dedicado con amor y cariño a mi  
familia: Amir, Jesús y Milagros.  
Jesús

## Resumen ejecutivo

Los análisis sobre el sector saneamiento en el Perú revelan que, si bien el sector ha incrementado los niveles de ejecución de los recursos asignados para inversión en los tres niveles de Gobierno, ello no se refleja en una mejora sustantiva en el cierre de brechas de acceso y en la sostenibilidad de los servicios de saneamiento. Por otro lado, el Perú se ha propuesto ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE y para ello se debe alinear a las buenas prácticas de gestión gubernamental que son promovidas por esta organización. En este escenario, la presente investigación propone mejorar la inversión pública en los servicios de saneamiento que redundará en un servicio efectivo con el cierre de las brechas relacionadas a la cobertura y a la calidad de los servicios, sobre la base de la “Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno” de la OCDE (en adelante, la Recomendación de la OCDE).

La investigación propone la implementación de la Recomendación de la OCDE, de un nivel funcional general a otro nivel que implica la gestión de procesos y la modificación de la estructura organizacional, en el ente rector del sector saneamiento en el Perú, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, a través de su incorporación en los instrumentos de gestión, acorde con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN, desde el nivel más alto del planeamiento estratégico sectorial e institucional, encaminado a mejorar la gestión de las inversiones en los servicios de saneamiento, que debe traducirse en la creación de la Oficina de Gestión de Inversiones y Evaluación de Impacto, dentro de la estructura organizacional, que tendrá la responsabilidad de gestionar las inversiones en el sector, apoyándose en lecciones aprendidas de las experiencias de los países miembros de la OCDE en materia de inversión pública. Al respecto, se han revisado las acciones realizadas, lo que permite inferir que es viable llevarlas a cabo también en el Perú.

La metodología empleada en la investigación fue el acopio y revisión documental de fuentes secundarias (portal de la OCDE, del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, del MVCS, normativas del sector, guías, entre otros) y primaria (entrevistas con especialistas del sector); seguidamente, la sistematización de la información revisada, a partir de la cual se determinaron las bases teóricas que sustentan la investigación, para después formular el marco conceptual y finalmente elaborar la propuesta que la investigación presenta.

Cabe indicar que la propuesta de mejora es aún una proposición, por lo que no es posible hacer referencia a resultados finales y menos aún inferir los impactos. Sin embargo, es posible mencionar algunos resultados previos como el fortalecimiento de las funciones relacionadas a las inversiones y medición de impactos para la mejora continua de los procesos relacionados a inversiones.

Es necesario y es posible mejorar las inversiones en el sector saneamiento, aprovechando la oportunidad de contar con lineamientos que la OCDE refiere en inversión pública efectiva y más aún que el Gobierno ha declarado de relevancia a la “Relación con la OCDE” (Sesión 113 del Acuerdo Nacional – febrero 2013) y actualmente se desarrolla el “Programa País” que busca la mejora de la calidad de las políticas y el servicio público en el país, específicamente en el sector saneamiento, para lo cual la presente investigación pretende aportar las pautas que concrete la incorporación de la Recomendación de la OCDE y con ella lograr reducir las brechas del acceso a los servicios de saneamiento, de manera efectiva y eficaz.

## Índice

<b>Índice de tablas.....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de gráficos....</b>	<b>ix</b>
<b>Índice de anexos.....</b>	<b>x</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Alcance del trabajo de investigación.....</b>	<b>3</b>
1. El problema de investigación.....	3
1.1 Planteamiento.....	3
1.2 Problema de investigación.....	9
1.3 Preguntas específicas.....	10
2. Objetivo de la investigación.....	10
2.1 Objetivo general.....	10
2.2 Objetivos específicos.....	10
3. De la metodología empleada.....	10
4. Justificación.....	11
5. Importancia.....	11
6. Limitaciones.....	12
7. Hipótesis.....	12
<b>Capítulo II. Marco conceptual.....</b>	<b>13</b>
1. Marco teórico.....	13
1.1 Teoría de la administración.....	13
1.2 Teoría de los sistemas.....	14
1.3 Diseño de estructuras organizacionales.....	15
1.4 Procesos.....	17
1.5 Modelos de negocios.....	18
2. Marco regulatorio.....	19
3. Marco metodológico.....	20
3.1 Tipo de investigación.....	21
3.2 Recolección de datos.....	21
3.3 Concepto de la investigación.....	21

<b>Capítulo III. El sector saneamiento.....</b>	<b>22</b>
1. Marco institucional .....	22
2. Los roles .....	22
3. Vinculación de la Política Nacional de Saneamiento con el SINAPLAN .....	23
 <b>Capítulo IV. Experiencias de países miembros de la OCDE y opiniones de especialistas sobre la viabilidad de la implementación de la Recomendación de la OCDE en el Perú ...</b>	 <b>27</b>
1. La OCDE y experiencias de países miembros .....	27
2. Entrevista a especialistas.....	36
2.1 Acerca de las entrevistas en profundidad.....	36
2.2 Acerca de los entrevistados.....	38
2.3 Resultados.....	38
 <b>Capítulo V. Desarrollo de la propuesta de mejoramiento .....</b>	 <b>39</b>
1. Metodología actual para las inversiones en saneamiento en el MVCS.....	39
2. Diseño de la propuesta de mejora .....	42
3. De la relación de la política institucional del MVCS - Los principios de la OCDE y el objetivo del trabajo de investigación .....	50
4. De las acciones estratégicas propuestas y la cadena de valor esperada .....	50
4.1 Fortalecer el planeamiento e identificación de brechas para la adecuada gestión de inversiones en saneamiento.....	50
4.2 Desarrollar evaluaciones de impacto <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> a las inversiones .....	51
4.3 Fortalecer las coordinaciones con los Gobiernos regionales y locales para las inversiones en saneamiento.....	52
4.4 Fortalecer las capacidades de inversión en saneamiento y promover el aprendizaje en todos los Gobiernos regionales y locales .....	54
5. De la estructura orgánica para la implementación de la mejora de la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS.....	54
6. De la cadena de valor proyectada del sector saneamiento .....	56
7. Exposición de la propuesta a las influencias políticas.....	57
 <b>Capítulo VI. Resumen de resultados .....</b>	 <b>58</b>
 <b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	 <b>59</b>
1. Conclusiones.....	59

2. Recomendaciones .....	59
<b>Bibliografía.....</b>	<b>60</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>62</b>
<b>Notas biográficas.....</b>	<b>83</b>

## Índice de tablas

Tabla 1.	Política Nacional de Saneamiento. Diagnóstico del sector saneamiento en el Perú .....	4
Tabla 2.	Política Nacional de Saneamiento. Objetivo central y específicos y ejes de política .....	5
Tabla 3.	Ejecución de recursos de inversión en saneamiento por los tres niveles de Gobierno, 2011-2018.....	6
Tabla 4.	Tipo de abastecimiento de agua de los hogares en el periodo 2011-2017.....	7
Tabla 5.	Parámetros de diseño de la estructura de la organización .....	17
Tabla 6.	La cuadrícula del modelo de negocio .....	18
Tabla 7.	Perú - Actores y roles del sector saneamiento .....	22
Tabla 8.	Objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Saneamiento.....	24
Tabla 9.	Problema, objetivo estratégico y acciones estratégicas del sector VCS .....	25
Tabla 10.	Objetivos estratégicos y acciones estratégicas institucionales del MVCS .....	25
Tabla 11.	Propuesta de lineamientos estratégicos para la implementación de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones.....	43
Tabla 12.	Análisis FODA de la propuesta de creación e implementación del macro proceso Gestión de las Inversiones.....	44
Tabla 13.	Análisis FODA de la propuesta de creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto.....	46



## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Elementos fundamentales de la organización como un sistema .....	15
Gráfico 2.	Rol de la alta gerencia en la dirección, el diseño y la efectividad organizacionales .....	16
Gráfico 3.	Marco conceptual de la investigación .....	21
Gráfico 4.	Portal de Sinergia - Colombia .....	34
Gráfico 5.	Mapa de procesos del MVCS .....	39
Gráfico 6.	Estructura orgánica vigente .....	40
Gráfico 7.	Modelo de gestión .....	41
Gráfico 8.	Mapa de procesos propuesto. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS .....	43
Gráfico 9.	Estructura orgánica propuesta .....	45
Gráfico 10.	Cadena de valor del sector saneamiento .....	47
Gráfico 11.	Propuesta de modelo de gestión para las inversiones .....	49
Gráfico 12.	Diagrama de alineamiento de la política institucional.....	49

## Índice de anexos

Anexo 1.	Perú: Diagnóstico del sector saneamiento .....	63
Anexo 2.	Perú: Objetivos y ejes de la Política Nacional de Saneamiento .....	64
Anexo 3.	Ficha de entrevista .....	65
Anexo 4.	OCDE - Principios para fortalecer la eficacia de la inversión pública en todos los niveles del Gobierno.....	66
Anexo 5.	Indicadores del sector saneamiento .....	68
Anexo 6.	Entrevistas a los especialistas .....	74

## **Introducción**

El presente trabajo de investigación presenta una propuesta de mejoramiento de la gestión de las inversiones del sector saneamiento, bajo responsabilidad funcional del MVCS, mediante la implementación de la Recomendación de la OCDE, organización a la cual el Perú pretende adherirse. La implementación de la Recomendación sigue la ruta estratégica trazada por el reglamento de las políticas públicas y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN, articulando los pilares de las políticas públicas, planes estratégicos y operativos y de la gestión por procesos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, lo cual conlleva a una modificación de la estructura organizacional del MVCS.

En este sentido, el trabajo de investigación ha sido estructurado de la siguiente manera: en el capítulo I se aborda el alcance de la investigación, el cual empieza con el análisis de la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, haciendo hincapié en las debilidades de estos instrumentos del quehacer público orientados a reducir las brechas de acceso de la población a los servicios públicos de saneamiento; se identifican las preguntas de investigación, además de los objetivos general y específicos, así como de la metodología de la investigación.

En el capítulo II se describe el marco conceptual de la investigación, el cual incluye el marco normativo en que se enmarca la problemática, las bases teóricas que fundamentan la investigación y su marco conceptual; este último se resume en una figura que ilustra la ruta estratégica de lo que se espera conseguir con la investigación.

En el capítulo III se describe el sector saneamiento, en el que se identifica a los actores y se señalan los roles que cumplen.

En el capítulo IV se aborda la experiencia de algunos países miembros de la OCDE, que generaron los principios de la Recomendación, con el afán de que constituyan las evidencias de que la implementación de la Recomendación en nuestro país puede coadyuvar en la mejora de la gestión de las inversiones en saneamiento, en particular. Asimismo, damos cuenta del trabajo de campo realizado, enfocado a dar validez a la propuesta de mejora de la gestión de las inversiones, para lo cual se aplicó el instrumento de la entrevista a profundidad a funcionarios del MVCS y a un exfuncionario de Gobierno Regional.

En el capítulo V desarrollamos la propuesta de mejoramiento de la gestión de las inversiones en los servicios de saneamiento a cargo del MVCS. Se parte de describir el macroproceso actual de cómo se aborda la programación de las inversiones. Luego se presenta la propuesta de un macroproceso nuevo de gestión de la inversión, que conlleva a la modificación de la estructura orgánica del MVCS. Asimismo, se presentan las acciones estratégicas necesarias a desarrollar y los órganos que intervienen en su implementación de la propuesta de mejora de la gestión de las inversiones en el MVCS y finalmente se presenta la cadena de valor propuesta para el sector saneamiento.

En el capítulo VII resumimos los resultados para, finalmente, presentar las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

## **Capítulo I. Alcance del trabajo de investigación**

El objeto de este capítulo es ofrecer una revisión del estado actual del servicio público de agua y saneamiento, y otros temas de políticas vinculados, lo que nos permitirá plantear el problema mediante las preguntas de la investigación, que luego se transformarán en el objetivo general y objetivos específicos de esta. Asimismo, se describen la metodología a emplearse, la justificación, la importancia y las limitaciones de la investigación.

### **1. El problema de investigación**

#### **1.1 Planteamiento**

El Gobierno del Perú se ha propuesto dar acceso a los servicios de saneamiento<sup>1</sup> a todos los habitantes de las zonas urbanas del país al año 2021 y lograr la universalización de los servicios en forma sostenible antes del año 2030 (MVCS 2017a). Con estas metas y el convencimiento de que el factor crítico de éxito es el fortalecimiento de los prestadores y garantizar inversiones eficientes en el sector, a través del MVCS, implementa una estrategia que comprende tres componentes interrelacionados y complementarios entre sí: i) la Política Nacional de Saneamiento<sup>2</sup>, que contribuirá al fortalecimiento y modernización de los prestadores de servicios y la ejecución eficiente de las inversiones; ii) el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021<sup>3</sup>, que orienta la gestión y la inversión sectorial; y iii) un nuevo marco normativo del sector saneamiento, constituido por el Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento; el Decreto Legislativo N° 1284, que crea el Fondo de Inversión Agua Segura; y el Decreto Legislativo N° 1285, que modifica el artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (MVCS 2017a).

La Política Nacional de Saneamiento, y la estrategia en general, se enmarca en las políticas del Acuerdo Nacional; en los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021; en la Política General de Gobierno al 2021<sup>4</sup>; y en el sexto objetivo de desarrollo sostenible: Agua limpia y saneamiento, de los estados miembros de las Naciones Unidas, que busca: «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» (PNUD s/f: 9); que todas las personas en la Tierra tengan acceso a agua potable segura y asequible.

---

<sup>1</sup> Según el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1280, los servicios de saneamiento están conformados por: 1) el servicio de agua potable, que comprende los sistemas de producción y de distribución, 2) el servicio de alcantarillado sanitario, 3) el servicio de tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso, y 4) el servicio de disposición sanitaria de excretas.

<sup>2</sup> Aprobada por Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.

<sup>3</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA.

<sup>4</sup> Aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.

## Política Nacional de Saneamiento

La Política Nacional de Saneamiento fue aprobada «como instrumento de desarrollo del sector saneamiento, orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural...» (Decreto Supremo N° 007-2017-Vivienda, artículo 1). La política parte de un diagnóstico del sector saneamiento. En la tabla 1 presentamos el problema central y las causas más relacionadas con los propósitos del presente trabajo, acompañados de evidencias. El diagnóstico completo se resume en el anexo 1.

**Tabla 1. Política Nacional de Saneamiento. Diagnóstico del sector saneamiento en el Perú**

Problema central	Evidencias
Brechas en el acceso a los servicios de saneamiento	Para el año 2016, de una población total de 31,4 millones de habitantes, se estimó que 3,4 millones de personas (10,8%) carecen del servicio de agua potable; mientras que 8,0 millones de personas (25,5%) carecen del servicio de alcantarillado.
Causas	Evidencias (2016)
2. Deficiencia en la gestión de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Algunas empresas prestadoras aún no gestionan adecuadamente sus inversiones;</li><li>- Las transferencias del tesoro público no han respondido a una planificación sectorial nacional;</li><li>- Del total de presupuesto público asignado al sector saneamiento en el periodo 2011-2016, el nivel de ejecución promedio para los 3 niveles de Gobierno alcanzó el 65 %;</li><li>- Las inversiones no logran reducir las brechas y hay un alto índice de inoperatividad de los servicios;</li><li>- La valoración de los habitantes por los servicios de saneamiento es débil, prefieren pagar mayores precios por otros servicios.</li></ul>
4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos en saneamiento	<ul style="list-style-type: none"><li>- Los expedientes técnicos no siguen un patrón uniforme para los ámbitos urbano y rural;</li><li>- Ausencia de instrumentos de inversión estandarizados;</li><li>- Soluciones técnicas inadecuadas para determinados ámbitos geográficos, no sostenibles y sobredimensionados.</li></ul>

Fuente: Política Nacional de Saneamiento, acápite 4. Elaboración propia 2018.

En correspondencia, el documento también plantea el objetivo central, los objetivos específicos y los ejes de política. En la tabla 2 presentamos el objetivo central, los objetivos específicos y los ejes de política más relacionados con los propósitos del presente trabajo. El detalle completo se muestra en el anexo 2.

**Tabla 2. Política Nacional de Saneamiento. Objetivo central y específicos y ejes de política**

Problema central	Objetivo central	
Brechas en el acceso a los servicios de saneamiento	Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento	
Causas	Objetivos específicos	Ejes de política
2. Deficiencia en la gestión de las inversiones	2. Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores	2. Sostenibilidad financiera
4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos en saneamiento	4. Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera	4. Optimización de las soluciones técnicas

Fuente: Política Nacional de Saneamiento, acápite 6. Elaboración propia 2018.

### **Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021**

El Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 «... es el instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y de la norma marco del sector, articula y vincula las acciones del sector saneamiento a fin de alcanzar en los próximos cinco años el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento de manera sostenible de calidad...» (MVCS 2017b: 31). Asimismo, el plan «...desarrolla los Objetivos Específicos y Ejes de Política y Acciones de Implementación, indicadores y metas para las acciones estratégicas» (MVCS 2017b: 32).

El sector saneamiento (compuesto por entidades de los tres niveles de Gobierno) ha venido ejecutando inversiones de manera sostenida orientada a cerrar las brechas de cobertura y de calidad de los servicios, como se corrobora con la tabla siguiente:

**Tabla 3. Ejecución de recursos de inversión en saneamiento por los tres niveles de Gobierno, 2011-2018**

AÑO	GOBIERNO CENTRAL			GOBIERNOS REGIONALES			GOBIERNOS LOCALES		
	PIM (S/)	EJECUTADO (S/)	AVANCE (%)	PIM (S/)	EJECUTADO (S/)	AVANCE (%)	PIM (S/)	EJECUTADO (S/)	AVANCE (%)
2011	193.464.396	160.317.690	82,9%	1.241.719.908	890.584.577	71,7%	3.089.212.378	1.905.886.235	61,7%
2012	137.598.751	94.448.564	68,6%	936.859.079	758.774.391	81,0%	3.777.140.419	2.485.046.977	65,8%
2013	189.119.071	180.805.373	95,6%	855.161.006	638.428.175	74,7%	4.294.463.710	2.599.243.146	60,5%
2014	187.950.568	151.038.665	80,4%	534.732.197	411.188.251	76,9%	4.584.685.418	3.037.356.162	66,3%
2015	171.169.779	164.815.524	96,3%	344.359.510	286.456.386	83,2%	3.735.349.920	2.299.710.893	61,6%
2016	359.749.167	159.897.596	44,4%	468.490.508	346.978.570	74,1%	4.331.479.375	2.555.611.562	59,0%
2017	800.299.311	577.355.382	72,1%	391.765.079	249.613.849	63,7%	5.588.895.719	3.469.381.982	62,1%
2018	1.312.258.726	777.883.474	59,3%	502.326.956	307.958.823	61,3%	4.751.431.090	2.802.164.452	59,0%

Fuente: MEF – Portal de Transparencia Económica – Consulta Amigable (consulta realizada el 06.01.2019 con información al 31.12.2018). Elaboración propia 2019.



Sin embargo, estas inversiones no están logrando cerrar las brechas dado que son ineficientes. «[...] Las inversiones en saneamiento no generan impacto en [...] la población, debido a que [...] no son eficientes, entre otros, porque los expedientes técnicos no se han formulado con criterios uniformes, no se utilizan modelos estandarizados de los componentes de la infraestructura sanitaria, inconvenientes en la ejecución. La situación es mucho más crítica, si se tiene en cuenta que los Gobiernos regionales y locales no liquidan y entregan oportunamente los proyectos culminados para su operación y mantenimiento a los prestadores» (MVCS 2017b: 41).

Según los resultados del año 2017 de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES 2011–2017, el 83,0% de los hogares cuenta con acceso de agua en su vivienda; mientras que el 4,9% cuenta con acceso de agua, pero fuera de la vivienda, dentro de la edificación, y el 4,1% obtiene el agua que consume desde un río, acequia, manantial o similar. Asimismo, en el año 2017, el porcentaje de hogares que contaba con acceso de agua dentro de la vivienda se incrementó en 0,3 puntos porcentuales; en sentido contrario, el porcentaje de hogares que se abastecen de agua de río, acequia, manantial o similar disminuyó en 0,3 puntos porcentuales. En la tabla 4 se presenta información más detallada sobre el tema.

**Tabla 4. Tipo de abastecimiento de agua de los hogares en el periodo 2011-2017<sup>5</sup>**

Tipo de abastecimiento de agua	Año							Variación porcentual (2017 - 2016)
	2011 b/	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Red pública dentro de la vivienda	68,6	71,1	78,7	79,7	81,0	82,7	83,0	0,3
Red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación	4,9	5,4	5,6	5,4	5,2	4,9	4,9	0,0
Pilón de uso público	2,1	1,8	1,7	1,9	1,7	1,4	1,2	-0,2
Camión-cisterna u otro similar	2,6	2,1	1,6	1,7	1,4 a/	1,2 a/	1,1 a/	-0,1
Pozo	3,6	3,2	2,9	2,7	2,2	2,0	2,0	0,0
Río, acequia, manantial o similar	14,8	13,5	6,4	5,4	4,8	4,4	4,1	-0,3
Otro 1/	3,5	3,0	3,1	3,2	3,8	3,4	3,5	0,1

1/ Comprende: Red pública del vecino, agua de lluvia, agua del pozo del vecino, compra agua en bidones, conexión clandestina, entre otros.

a/ El resultado es considerado referencial porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presenta un coeficiente de variación mayor al 15%.

b/ Los datos corresponden al periodo abril – diciembre.

Fuente: INEI (2018) - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2017.

Igualmente, según la información facilitada por la Oficina de Estadística y Estudios Económicos del MVCS, respecto de la evolución de la cantidad de hogares que cuenta con agua segura de calidad, es decir, que el agua que consumen tiene presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l para el ámbito urbano y rural, se tiene que, en promedio, solo el 47,0% de la población del ámbito urbano cuenta con servicio de agua segura en sus hogares; es decir, que el

<sup>5</sup> [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1520/cap01.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1520/cap01.pdf)

agua que consumen tiene presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l. Sin embargo, existen departamentos como Pasco donde solo el 7,5% cuenta con servicio de agua segura en sus hogares; esto es, más del 90% de su población establecida en zona urbana consume agua no apta para consumo humano y que podría incidir en la proliferación de enfermedades gastrointestinales y otros.

Igualmente, en promedio, solo el 1,7% de la población del ámbito rural cuenta con servicios de agua segura en sus hogares; es decir que el agua que consumen tiene presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l. Este nivel es preocupante puesto que a pesar que más del 90% de la población establecida en zona rural consume agua no apta para consumo humano, el referido promedio presenta una tendencia negativa considerando que, en el 2016, el promedio fue 2,2%, lo cual podría propiciar la proliferación de enfermedades gastrointestinales y otros.

Ahora bien, partiendo de las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú, entre ellas, la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público, y los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 - PNMGP (PCM 2013) plantea cinco pilares centrales con el objetivo general de: **«Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país»** (PCM 2013: 485770-71; con negrillas en el original). El pilar correspondiente a las políticas públicas, planes estratégicos y operativos señala que las políticas públicas nacionales deben reflejarse en los objetivos establecidos en los planes sectoriales, en los planes de desarrollo concertado regionales y locales, y en los planes estratégicos y operativos de todas y cada una de las entidades del sector público en los tres niveles de Gobierno (PCM 2013). Así, de acuerdo al reglamento que las regula (PCM 2018), las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales, planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales de los ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del SINAPLAN. En ese sentido, las «políticas nacionales no requieren la elaboración de planes de implementación o ejecución distintos a los establecidos en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN» (PCM 2018: 4).

Por otro lado, en diciembre del año 2016, se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) «como sistema administrativo del Estado, con

la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país» (Decreto Legislativo N° 1252, artículo 1 del Texto Único Ordenado). Este sistema administrativo reemplaza al anterior Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Igualmente, el Perú, en la actualidad, se encuentra inmerso en un proceso de vinculación con la OCDE, organización que tiene como objetivo promover políticas destinadas, entre otros aspectos, a «...b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico...», para lo cual puede «...c) concluir acuerdos con sus miembros, con Estados no miembros y con organizaciones internacionales» (Convención de la OCDE 1960)<sup>6</sup>. Esta organización recomienda que los países miembros implementen principios de acción para fortalecer la eficacia de la inversión pública en todos los niveles del Gobierno, englobados como “Recomendación sobre la inversión pública efectiva en todos los niveles del Gobierno”, adoptado por su Consejo el 12 de marzo de 2014. Este documento está organizado en torno a 3 pilares, sobre los cuales se desarrollan 12 principios como líneas de acción estratégicas (OCDE s/f). Estos son:

Pilar A: Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las políticas.

Pilar B: Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles del Gobierno.

Pilar C: Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles del Gobierno.

En este contexto, consideramos que la implementación de la Recomendación de la OCDE, complementariamente a las normas que regulan el Invierte.pe, y vinculados a una mejor articulación de la política pública y el planeamiento estratégico y operativo, y a la gestión por procesos en el marco de la PNMGP, contribuirá a mejorar la gestión de las inversiones en el sector saneamiento en particular, encaminada a reducir las brechas de cobertura y de calidad de los servicios de saneamiento para toda la población peruana. En este sentido, planteamos el problema de investigación siguiente.

## **1.2 Problema de investigación**

¿De qué manera la implementación de la Recomendación de la OCDE ayudará a mejorar las inversiones del sector saneamiento orientados a reducir las brechas de acceso a los servicios de saneamiento de la población peruana?

---

<sup>6</sup> Recuperado de: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/convenciondelaoede.htm> (consulta del 03/11/2018).

### **1.3 Preguntas específicas**

- a. ¿Cómo implementamos la Recomendación de la OCDE en los instrumentos de gestión del MVCS a fin de mejorar la gestión de las inversiones públicas en los servicios de saneamiento en nuestro país?
- b. ¿De qué manera pasamos de la Recomendación de la OCDE a nivel funcional general a otro nivel que implica la gestión de procesos y la modificación de la estructura organizacional del MVCS?
- c. ¿En qué forma una propuesta de implementación de la Recomendación de la OCDE podrá mejorar la gestión de las inversiones en el sector saneamiento en nuestro país?
- d. ¿La implementación de la Recomendación de la OCDE constituirá un instrumento de mejora de la gestión de las inversiones en el sector saneamiento?

## **2. Objetivo de la investigación**

### **2.1 Objetivo general**

Proponer la manera en que la implementación de la Recomendación de la OCDE contribuirá a mejorar la gestión de las inversiones del sector saneamiento, orientada a reducir la brecha de acceso a los servicios de saneamiento de la población peruana.

### **2.2 Objetivos específicos**

- a. Introducir dentro de los instrumentos de gestión del MVCS la Recomendación de la OCDE para la inversión pública efectiva.
- b. Pasar de la Recomendación de la OCDE a nivel funcional general a otro específico que implica gestión de procesos y cambio de la estructura organizacional en el MVCS.
- c. Presentar una propuesta de implementación de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones en el sector saneamiento.
- d. Evaluar la viabilidad de la implementación de la Recomendación de la OCDE como instrumento de mejora de la gestión de las inversiones en el sector saneamiento.

Cabe precisar que en el presente trabajo la implementación de la Recomendación de la OCDE se circunscribe al pilar B y los principios que lo sustentan.

## **3. De la metodología empleada**

Con la finalidad de lograr los objetivos establecidos en la presente investigación, se acopia y sistematiza información proveniente de fuentes primaria y secundaria, estas últimas de fuentes impresas o virtuales. Las secundarias son documentos o *papers* relacionados con la

investigación, entre ellos los documentos e informes publicados por la OCDE, MVCS, Secretaria de Gestión Pública de la PCM, entre otros; también información estadística publicada por el MEF, el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, el MVCS, entre otros. Las fuentes de información primaria son las entrevistas a profundidad a especialistas en inversión pública de los diferentes niveles jerárquicos del MVCS, de acuerdo con un modelo de cuestionario con preguntas de tipo abierto referido a las inversiones en general e inversiones en saneamiento en particular. Luego se realiza el análisis de las bases teóricas que sustentan la investigación, para después formular la propuesta de la misma en función de los objetivos propuestos.

#### **4. Justificación**

Las evidencias presentadas en el diagnóstico del sector saneamiento de la Política Nacional de Saneamiento nos revela que si bien el sector, bajo la rectoría del MVCS, ha incrementado sus niveles de ejecución de los recursos asignados a la inversión en los tres niveles de Gobierno; sin embargo, esta ejecución no ha estado acompañada de la instalación de servicios de saneamiento de calidad sostenibles en el tiempo. Por otro lado, el Gobierno del Perú tiene el objetivo de que el país sea parte de la OCDE como miembro activo; en ese camino se espera que el Estado peruano aplique prácticas de gestión gubernamental que son promovidas por esta organización. Por consiguiente, queda justificada la investigación en la medida que propondrá mecanismos para que la inversión pública en servicios de saneamiento sea eficiente y eficaz en el cierre de las brechas de cobertura y de calidad en favor de la población peruana, basados en la Recomendación de la OCDE aplicadas al sector saneamiento en particular.

El acceso adecuado a los servicios de saneamiento impacta directamente en la calidad de vida de las personas; contribuye a mejorar la autoestima y su inclusión en la sociedad; mejora las condiciones de competitividad; disminuye la incidencia de enfermedades de origen hídrico. La falta de servicios de saneamiento, en cambio, restringe las posibilidades de las personas para llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. De ello deducimos la importancia para investigar y proponer mecanismos de mejora a la gestión de las inversiones en el sector saneamiento, bajo la rectoría del MVCS, para brindar mejores servicios de saneamiento.

#### **5. Importancia**

El acceso a servicios de saneamiento de buena calidad impacta en la salud de las personas pues disminuye la incidencia de enfermedades de origen hídrico y, consecuentemente, mejora su calidad de vida; impacta en la economía por cuanto que incrementa la productividad, disminuye

la pobreza, fomenta la actividad en los sectores productivos, entre otros; impacta también en lo ambiental puesto que permite el uso eficiente del agua, contribuye con el desarrollo sostenible y a la preservación de los cuerpos de agua y de esta manera a la sostenibilidad del recurso<sup>7</sup>. Entonces, se necesita implementar servicios de saneamiento de calidad, la cual está íntimamente vinculada a la efectividad de la ejecución de las inversiones y la óptima operación y mantenimiento de los servicios instalados. De ahí la importancia de esta investigación que pretende contribuir a mejorar la gestión de las inversiones de manera efectiva en el sector saneamiento.

Por otro lado, en la literatura especializada sobre gestión pública en nuestro país no se encuentran investigaciones sobre casuística vinculada a la implementación de compromisos que asume el Estado peruano a nivel internacional. El presente trabajo de investigación pretende aportar precisamente, de manera práctica, la forma de introducir un instrumento de política a través de la ruta estratégica señalada en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; de ahí su importancia intelectual.

## **6. Limitaciones**

El acceso a la información se constituye en la principal limitación en la realización de la presente investigación. Aparte, dadas las posibles repercusiones a mediano y largo plazo, no es posible medir por ahora los impactos de la implementación de la Recomendación de la OCDE. En tal sentido, la medición del impacto de su implementación en el MVCS, deberá ser realizada a mediano plazo con los resultados obtenidos en cada año fiscal. Por tal motivo, la referida medición quedaría como tema pendiente por investigarse por futuros profesionales interesados en el tema.

## **7. Hipótesis**

La implementación de la Recomendación de la OCDE en el MVCS, desde el nivel funcional general, a través de sus instrumentos de gestión de planeamiento estratégico sectorial e institucional, la implementación de la gestión de procesos y la modificación de su estructura orgánica, contribuirá a mejorar la gestión de las inversiones del sector saneamiento orientadas a reducir las brechas de acceso (en cobertura y calidad) a los servicios de saneamiento.

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Saneamiento, acápite 1.

## **Capítulo II. Marco conceptual**

El presente capítulo establece el marco teórico, regulatorio y el marco metodológico de la investigación. En el marco teórico, se muestran las teorías referidas a la administración, a los sistemas, al diseño de estructuras orgánicas, al modelo de negocio y a los procesos; en el marco regulatorio, se muestran las normas legales y técnicas que regulan el servicio de agua y saneamiento; y finalmente, en el marco metodológico, sobre los dos anteriores, se ha diseñado el marco conceptual o lineamientos para realizar la investigación.

La Política Nacional de Saneamiento apunta a alcanzar el acceso y la cobertura universal de los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural en el Perú en forma sostenible antes del año 2030; sin embargo, la ruta estratégica no es consistente con el proceso de planeamiento estratégico del Estado peruano, por lo que proponemos el alineamiento a la ruta estratégica y de paso implementar la Recomendación de la OCDE para ayudar a mejorar la gestión de las inversiones del sector saneamiento.

### **1. Marco teórico**

#### **1.1 Teoría de la administración**

Mary Parker Follett, estudiosa de la administración de principios del siglo XX, definió la administración como «El arte de hacer cosas por medio de las personas» (Daft 2004: 5). «La administración es la consecución de metas organizacionales en forma adecuada y eficaz planeando, organizando, dirigiendo y controlando los recursos» (Daft 2004: 5).

Planeación. «La planeación indica dónde quiere estar la empresa en el futuro y la manera de llegar allí. La planeación significa definir las metas del desempeño futuro y seleccionar las actividades y recursos necesarios para alcanzarla» (Daft 2004: 6).

Organización. «Indica cómo la empresa trata de realizar el plan y consiste en organizar las tareas, en agrupar las actividades en departamentos y en asignar la autoridad y los recursos en la organización» (Daft 2004: 7).

Dirección. «Consiste en usar la influencia para motivar a los empleados para que alcancen las metas organizacionales. Dirigir significa crear una cultura y valores compartidos, comunicar las metas a los empleados mediante la empresa e infundirles el deseo de un desempeño excelente» (Daft 2004: 7).

Control. «Es la cuarta función del proceso administrativo. Control significa vigilar las actividades de los empleados, determinar si la empresa se dirige a la consecución de sus metas y tomar las medidas correctivas que vayan necesitándose» (Daft 2004: 7).

«La tarea básica de la administración es conseguir que las personas hagan las cosas con eficiencia y eficacia. En las organizaciones (industrias, comercio, servicios públicos, hospitales, universidades, instituciones militares o cualquier otra empresa humana), la eficiencia y eficacia con las que las personas trabajan en conjunto para alcanzar objetivos comunes dependen directamente de las capacidades de aquellos que ejercen la función administrativa» (Chiavenato 2014: 7).

Luego de citar varios conceptos de administración, una de las conclusiones del autor es que: «La administración se manifiesta dentro de las organizaciones. No se presenta en situaciones aisladas. Todas las organizaciones (naciones, estados y municipios, empresas, industrias, negocios de todo tipo sin importar su tamaño y carácter) deben ser administradas. No obstante cada organización es única, singular y diferente de las demás y sus características diferentes afectan tanto al administrador como a todas las personas que son sus colaboradores» (Chiavenato 2014: 9).

El término de administración se refiere al proceso de lograr que las actividades lleguen a su término con otras personas, y por medio de ellas.

El proceso representa las funciones o actividades primarias en que participan los administradores. Por lo general, a esas funciones se les llama planeación, organización, dirección, y control.

«La eficiencia es una parte vital de la administración. Eficiencia significa hacer las cosas bien. Se refiere a la relación entre insumos y producción» (Robbins 1994: 5).

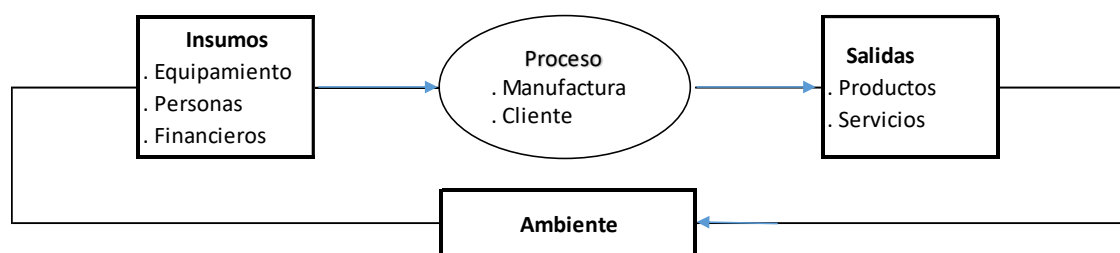
## **1.2 Teoría de los sistemas**

De acuerdo con Gibson *et al.* (2006), un sistema es una agrupación de elementos que individualmente establecen relaciones entre ellos y que interactúan con su ambiente tanto como individuos como en forma colectiva. Recogen el planteamiento de los teóricos del tema de que los sistemas se pueden clasificar en tres formas: i) sistemas conceptuales (un lenguaje), ii) sistemas concretos (máquinas), y iii) sistemas abstractos (cultura de una organización). Consideran que los administradores de las organizaciones utilizan la noción de un sistema para



visualizar su mundo interno y externo y cómo las partes se relacionan e interactúan entre ellas. Así, en el contexto de la teoría de sistemas, la organización es un elemento entre otros que interactúan en forma independiente. El flujo de insumos y productos es el punto de partida básico para describir una organización. En términos más simples, la organización toma recursos (insumos) del sistema más grande (ambiente), los procesa y los regresa transformados (productos). En este sentido, el gráfico siguiente muestra los elementos fundamentales de la organización como un sistema.

**Gráfico 1. Elementos fundamentales de la organización como un sistema**

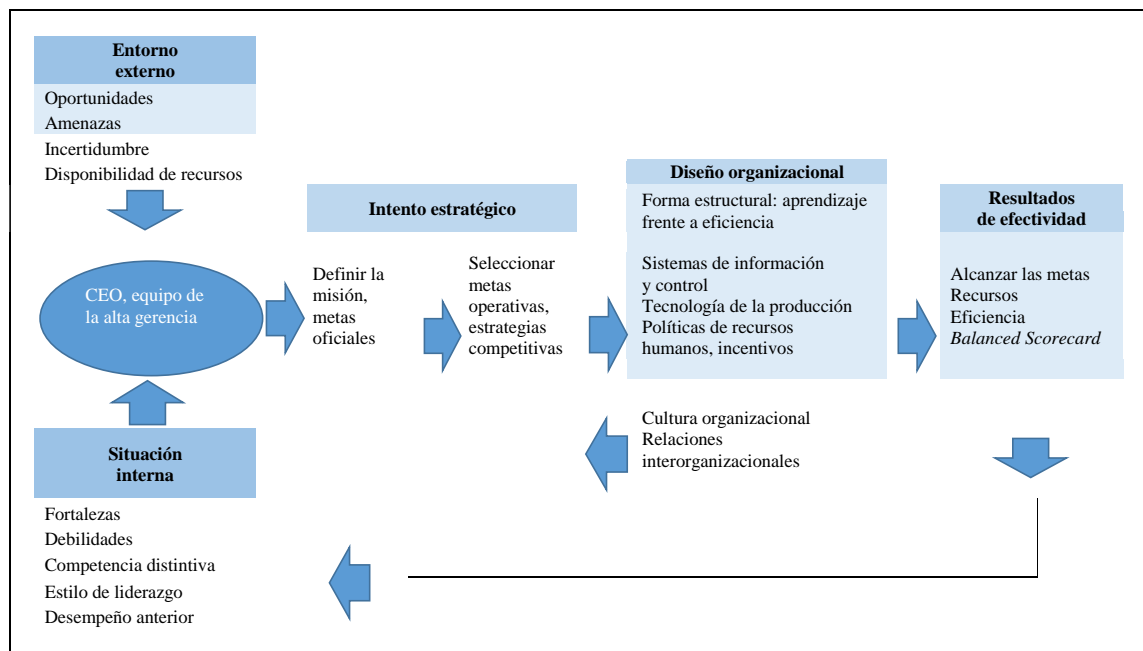


Fuente: Gibson *et al.* (2006). Organizaciones, comportamiento, estructura, procesos, p. 21.

### 1.3 Diseño de estructuras organizacionales

Según Daft (2015), el diseño organizacional forma parte de la administración estratégica de una organización, la cual comprende el análisis del entorno externo y la situación interna, el intento estratégico, el diseño organizacional y los resultados de efectividad. Es decir, que las metas y la estrategia influyen en la forma en que debe diseñarse la organización. «Los altos directivos deciden el objetivo final que persigue la organización y determinan la dirección que tomará a fin de lograrlo. Este objetivo y la dirección dan forma a la manera en la cual se diseña y administra la organización» (Daft 2015: 52). En el gráfico 2, se entiende que el diseño organizacional refleja la forma en que se implementan las metas y estrategias de tal manera que la atención y los recursos de la organización se enfoquen constantemente en realizar la misión y alcanzar las metas. En este sentido, el diseño organizacional es la administración y ejecución del plan estratégico.

**Gráfico 2. Rol de la alta gerencia en la dirección, el diseño y la efectividad organizacionales**



Fuente: Daft (2015). Teoría y diseño organizacional. Undécima edición.

Por su parte, Mintzberg (1999) sostiene que hay cinco mecanismos de control que parecen explicar las formas fundamentales en que las organizaciones coordinan su trabajo: adaptación mutua, supervisión directa, normalización de los procesos de trabajo, normalización de los resultados del trabajo y normalización de las habilidades del trabajador. Menciona que a estos mecanismos se les debería considerar como elementos fundamentales de la estructura, como el aglutinante que mantiene unida la organización. De acuerdo con él, las cinco partes fundamentales de la organización son: i) el ápice estratégico, que se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización; ii) la línea media, la cadena de directivos provistos de autoridad formal que une al ápice estratégico con el núcleo de operaciones; iii) el núcleo de operaciones de la organización, que abarca a aquellos miembros (los operarios) que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios; iv) la tecno estructura, es decir, los analistas de control que sirven para afianzar la normalización en la organización; y v) el *staff* de apoyo, existente entre un gran número de unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo o de operaciones. Para Mintzberg los parámetros de diseño de la estructura de la organización son nueve, divididos en cuatro agrupaciones, a saber:

**Tabla 5. Parámetros de diseño de la estructura de la organización**

Agrupación	Parámetro de diseño
1. Diseño de puestos	1. Especialización del cargo 2. Formalización del comportamiento 3. Preparación y adoctrinamiento
2. Diseño de la infraestructura	4. Agrupación de unidades 5. Tamaño de la unidad
3. Diseño de los enlaces naturales	6. Sistemas de planificación y control 7. Dispositivos de enlace
4. Diseño del sistema de toma de decisiones	8. Descentralización vertical 9. Descentralización horizontal

Fuente: Mintzberg (1999). La estructura de las organizaciones.

Para Jones, el «diseño organizacional es el proceso mediante el cual los gerentes seleccionan y administran aspectos de la estructura y cultura, de tal forma que la organización controle las actividades necesarias para alcanzar sus metas. La estructura y la cultura organizacionales son los *medios* que utiliza la organización para lograr sus metas; el diseño organizacional se refiere a cómo y por qué se eligen los diversos medios. El comportamiento organizacional es el resultado de su diseño y de los principios que subyacen a su operación...» (Jones 2013: 9). También refiere Jones que «Diseñar una estructura organizacional es una tarea difícil y desafiante. Los gerentes deben gestionar continuamente las dimensiones vertical y horizontal de la jerarquía, así como elegir una distribución adecuada de la autoridad y de las responsabilidades de la tarea. Cuando una organización crece y se vuelve más compleja, cobra importancia cambiar su estructura para responder a las necesidades cambiantes o a las contingencias» (Jones 2013: 174).

#### 1.4 Procesos

Según Daft (2015), un proceso se refiere a un grupo organizado de tareas y actividades relacionadas que trabajan en conjunto para transformar los insumos en resultados que generan valor para los clientes. Así, un proceso se inscribiría en el enfoque organizacional de estructura horizontal, que organiza a los empleados en torno a los procesos centrales; las organizaciones llegarían a esto durante un proceso de reingeniería.

Basado en la definición de este concepto gerencial establecidos por Hammer y Champy, en su obra homónima, Koontz *et al.* (2012) sostienen que los aspectos clave de la reingeniería son: la necesidad de repensar los fundamentos de lo que la organización hace es por qué; el rediseño radical de los procesos de la empresa; requiere resultados importantes; y procesos. Al respecto, señalan que la «necesidad de un análisis cuidadoso y de cuestionar los procesos de la empresa es realmente importante; sin embargo, el análisis de los procesos debe ir más allá de las operaciones e incluir el

análisis y la integración de los sistemas técnicos y humanos, así como el proceso administrativo total, sin olvidar el vínculo de la empresa con el ambiente externo...» (Koontz *et al.* 2012: 210). Así, la reingeniería puede ser una herramienta poderosa, aunque no dejaría de ser solo eso, una herramienta. Sugieren integrarla a otros sistemas mediante un modelo nuevo de sistemas llamado administración por procesos, para superar algunas de las debilidades de su enfoque estrecho.

Para Bravo (2005), la gestión de procesos sería una forma sistémica de identificar, comprender y aumentar el valor agregado de los procesos de la empresa para cumplir con la estrategia del negocio y elevar el nivel de satisfacción de los clientes. *«La gestión de procesos con base en la visión sistémica apoya el aumento de la productividad y el control de gestión para mejorar en las variables clave, por ejemplo, tiempo, calidad y costo. Aporta conceptos y técnicas tales como integralidad, compensadores de complejidad, teoría del caos y mejoramiento continuo, destinados a concebir formas novedosas de cómo hacer los procesos. Ayuda a identificar, medir, descubrir y relacionar los procesos, luego abre un abanico de posibilidades de acción sobre ellas: describir, mejorar, comparar o diseñar, entre otras. Considera vital la administración del cambio, la responsabilidad social, el análisis de riesgos y un enfoque integrador entre estrategia, personas, procesos, estructura y tecnología»* (Bravo 2005: 23-4, cursivas en el original).

### 1.5 Modelos de negocios

Mullins y Komisar (2010) con modelo de negocios se refieren al «patrón de la actividad económica (la liquidez que fluye hacia adentro y hacia fuera de la empresa y la cadena correspondiente) que determina si usted se queda sin liquidez, o no, y si ofrece, o no, un rendimiento atractivo a sus inversores. En resumen, el modelo de negocio es el apuntalamiento económico de la empresa en todas sus partes» (Mullins y Komisar 2010: 19). Así, presentan la cuadrícula del modelo de negocio:

**Tabla 6. La cuadrícula del modelo de negocio**

Elemento del modelo de negocio	Aspectos a emular relevantes y las cifras que ofrecen	Aspectos a evitar relevantes	Actos de fe alrededor de los cuales se puede construir el cuadro de mando actual	Hipótesis que confirmarán o rebatirán los actos de fe
Modelo de negocios				
Modelo de margen bruto				
Modelo de gastos de explotación				
Modelo de capital circulante				
Modelo de inversión				

Fuente: Mullins y Komisar (2010), figura 1.1, p. 26.

## **2. Marco regulatorio**

- Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1280. La ley señala que el Gobierno Nacional, a través del MVCS, es el ente rector en materia de saneamiento y, en atención a ello, le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización y en todo el territorio nacional.
- Política Nacional de Saneamiento, aprobada por Decreto Supremo N° 007-2017-Vivienda como instrumento de desarrollo del sector saneamiento, orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural.
- Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda; instrumento que desarrolla el objetivo principal, los objetivos específicos y los ejes de política aprobados en la Política Nacional de Saneamiento, con una visión integral para la provisión de los servicios de saneamiento, orientadas al desarrollo de las acciones estratégicas por los prestadores y actores involucrados.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM; principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Resolución Ministerial N° 354-2015-Vivienda; instrumento de planificación sectorial para viabilizar, entre otros, la política nacional en materia de saneamiento.
- Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Resolución Ministerial N° 191-2016-Vivienda; instrumento que orienta la gestión institucional que contribuye al logro de los objetivos y metas institucionales, sectoriales y nacionales. Constituye el instrumento que articula el nivel estratégico sectorial de mediano plazo con el plan operativo de corto plazo y el presupuesto anual. Los objetivos relacionados con saneamiento son el OEI4 y OEI5 orientados a obtener el “Acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento sostenibles de calidad” e “Incrementar el acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad”, respectivamente.
- Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles del Gobierno, adoptada por el Consejo de la OCDE el 12 de marzo de 2014. Una recomendación es un

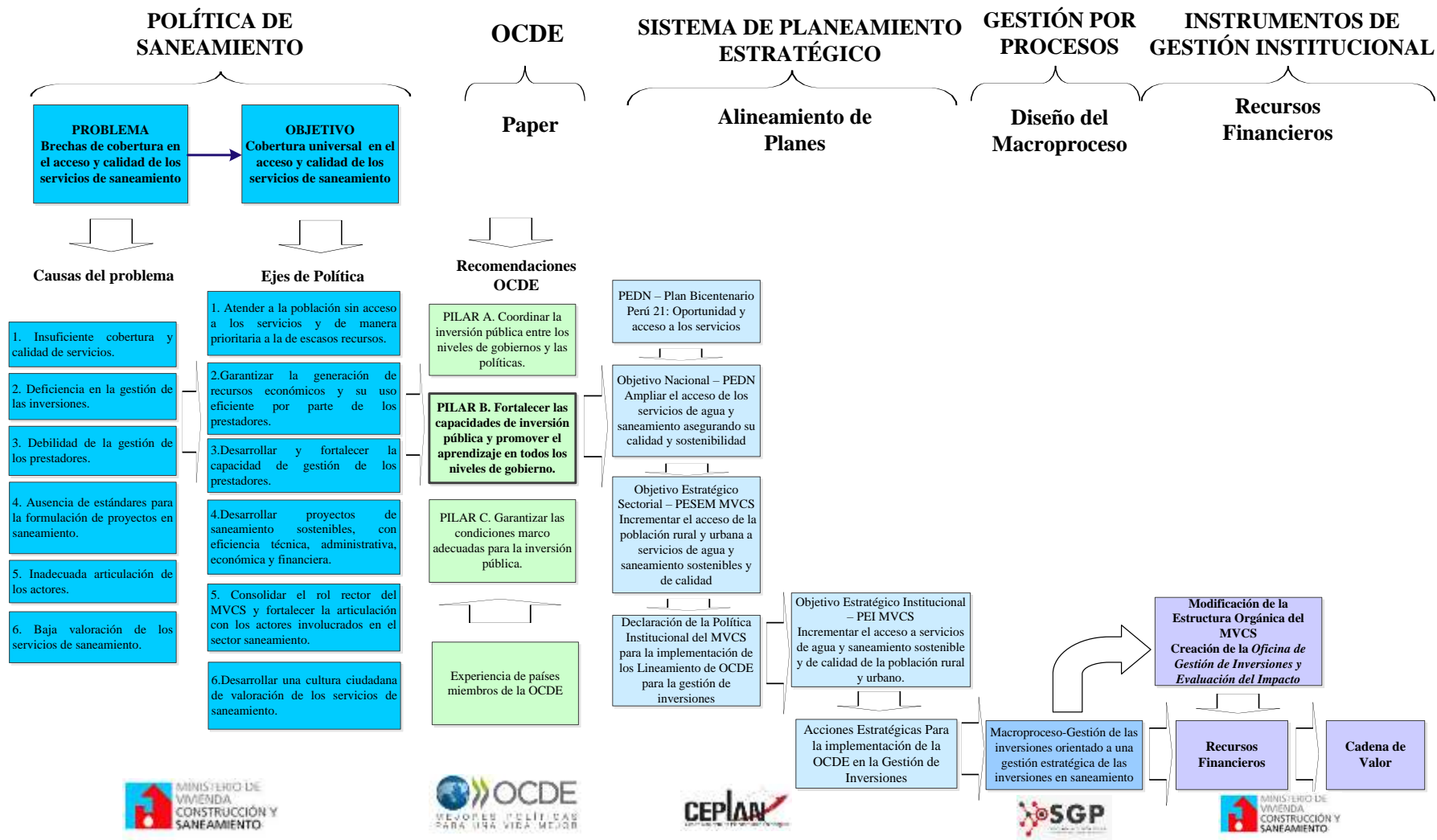
instrumento de la OCDE aprobado por el Consejo, que se traduce en normas y estándares internacionales, mejores prácticas y directrices de política. (OCDE s/f).

- Documento orientador: Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que brinda los lineamientos para la implementación de la gestión por procesos.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que en su artículo 6 establece que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco de descentralización y en todo el territorio nacional.
- Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-Vivienda, que establece que la Dirección de Saneamiento de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, es competente para elaborar y proponer lineamientos de política y el plan nacional en materia de saneamiento.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252 – Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado por Decreto Supremo N° 242-2018-EF.
- Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM; regula las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- Lineamientos de organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM; regula los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado.
- Política General del Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, que considera los ejes y lineamientos prioritarios de gobierno al 2021.
- Guía de Políticas Nacionales, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD.
- Guía para el Planeamiento Institucional, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00053-2018/CEPLAN/PCD.

### **3. Marco metodológico**

Sobre el marco teórico y el marco referencial se ha diseñado el marco conceptual o lineamientos para desarrollar la presente investigación, como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3. Marco conceptual de la investigación



Fuente: Elaboración propia 2018.

3.1 Tipo de investigación

La investigación a desarrollar es de tipo cualitativa, descriptiva.

3.2 Recolección de datos

La recolección de datos primarios se realizó mediante la aplicación de entrevistas a profundidad a tres (3) especialistas en inversiones y conocedores del sector saneamiento. Estas se aplicaron de forma individual sobre la base de nueve (9) preguntas. Ver modelo de cuestionario en el anexo 3.

3.3 Concepto de la investigación

El presente trabajo de investigación se propone presentar una propuesta de mejora de la gestión de las inversiones en los servicios de saneamiento, que tiene como entidad rectora al MVCS, con la implementación de la Recomendación de la OCDE. Ante la dificultad de dar acceso universal a los servicios de saneamiento a toda la población peruana, causada primordialmente por la ineficiencia de las inversiones realizadas por las entidades involucradas, la implementación de la Recomendación de la ODCE seguirá la ruta trazada para la implementación de las políticas públicas a través de los instrumentos de gestión establecidos por el SINAPLAN. Así, se incorporarán los principios de la Recomendación de la OCDE en el nivel más alto del planeamiento institucional como declaración de política, objetivos estratégicos y lineamientos del MVCS. Luego, se introduce en el mapa de los procesos estratégicos (gestión de la política institucional), relacionados con la gestión institucional reflejados en los objetivos estratégicos institucionales, luego en acciones estratégicas y, finalmente, en actividades en los planes operativos institucionales (POI). Asegurando con ello la priorización de los lineamientos que redundarán en la mejora de la gestión de inversiones en el sector saneamiento. El gráfico 3 ilustró de mejor manera el marco conceptual de la investigación.

Asimismo, el marco conceptual considera que mediante la revisión de las experiencias de países vecinos miembros de la OCDE como Chile (incorporado hace 10 años) y Colombia (en mayo de 2018), aportarían las evidencias que demuestran mejoras en su crecimiento económico y desarrollo social con la aplicación de las buenas prácticas que la OCDE describe en su Recomendación, referida a la gestión de las inversiones eficaces.

### Capítulo III. El sector saneamiento

El propósito de este capítulo es describir la organización del sector saneamiento, tomando en cuenta a todas las entidades involucradas con la provisión de los servicios de saneamiento y su sostenibilidad, en un contexto de desempeño articulado.

#### 1. Marco institucional

El sector saneamiento es liderado por el MVCS, entidad a través de la cual el Estado peruano ejerce rectoría sobre los servicios de saneamiento, e involucra a otras entidades sectoriales y niveles de Gobierno, como la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (Otass); las empresas prestadoras públicas (Sedapal, por ejemplo), privadas o mixtas, así como las municipalidades; los ejecutores de las inversiones, como los programas adscritos al MVCS; los Gobiernos regionales y Gobiernos locales; el Ministerio de Salud (a través de la Dirección General de Salud - Digesa); el sector Agricultura y Riego (a través de la Autoridad Nacional del Agua); y, finalmente, la academia y la cooperación internacional.

#### 2. Los roles

De acuerdo con la Ley Marco de Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, los actores y sus roles son como sigue:

**Tabla 7. Perú – Actores y roles del sector saneamiento**

Actor	Rol
Estado peruano	Asegurar la prestación eficiente, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento; regular, mediante las entidades competentes, la prestación; vigilar, supervisar y fiscalizar la calidad de la prestación de los servicios; ejercer potestad sancionadora y promover y ejecutar la política en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento
Gobierno Nacional – MVCS	Rector Planifica, diseña, norma y ejecuta las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno.
Sunass	Regulador-supervisor-fiscalizador Garantiza a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, ejerciendo las funciones establecidas en la Ley N° 27332 - Ley marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos, entre otras normas



Actor	Rol
Otass	Promotor y ejecutor Promueve y ejecuta la política del ente rector en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento. Desarrolla sus competencias en concordancia con la política general, objetivos, planes, programas y lineamientos normativos establecidos por el ente rector
Gobiernos Regionales	Aseguran la prestación eficiente de los servicios de saneamiento usando los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen. Formulan, aprueban y evalúan los planes y políticas regionales en materia de saneamiento en concordancia con los planes de desarrollo de los Gobiernos locales y alineado a las políticas nacionales y planes sectoriales
Gobiernos Locales	Aseguran la prestación eficiente de los servicios de saneamiento usando los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen. Administran los bienes de dominio público adscritos a la prestación de los servicios de saneamiento.
Prestadores de servicios -Empresas públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas -Unidades de gestión municipal -Operadores especializados y -Organizaciones comunales	Ejercen el control permanente de la calidad de los servicios que brindan, de acuerdo a las normas de la materia, sin perjuicio de la acción supervisora, fiscalizadora y sancionadora de las autoridades competentes. Incorporan en sus procesos de desarrollo la gestión del riesgo de desastres, así como medidas de adaptación al cambio climático de acuerdo con la normativa sobre la materia.
Ministerio de Agricultura y Riego Autoridad Nacional del Agua	Ente rector y máxima autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, específicamente en lo concerniente a la gestión de las fuentes de agua.
Ministerio de Salud Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria	Norma y vigila el cumplimiento de los parámetros de calidad del agua de consumo humano

Fuente: Decreto Legislativo N° 1280 y Plan Nacional de Saneamiento.

### 3. Vinculación de la Política Nacional de Saneamiento con el SINAPLAN

De acuerdo con el reglamento que las regula, las políticas nacionales<sup>8</sup> desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de los ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del SINAPLAN. Las tablas que siguen pretenden ilustrar la vinculación actual de estos instrumentos en el MVCS, respecto de los objetivos, lineamientos, etc., estrechamente vinculados con los propósitos de esta investigación. Esta información se amplía en el apartado de anexos.

<sup>8</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

**Tabla 8. Objetivos y lineamientos de política de la Política Nacional de Saneamiento**

<b>POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMIENTO</b>	
<b>OBJETIVOS</b>	<b>LINEAMIENTOS DE POLÍTICA</b>
<b>OBJETIVO GENERAL</b> Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento	
2. Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores	2.1. Planificar las inversiones a largo plazo desde los niveles nacional, regional y local, para los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales por tipo de prestador
	2.2 Asignar recursos económicos de acuerdo al Plan Multianual de Inversiones y a las metas nacionales
	2.3 Apalancar la asignación de recursos presupuestales del gobierno nacional con los recursos que disponen los gobiernos regionales y locales
	2.4 Asignar recursos públicos vinculados a resultados específicos, medibles y alcanzables, orientados al cierre de brechas
	2.5 Promover la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura
	2.6 Lograr que la regulación económica contribuya de manera efectiva al cumplimiento de las metas de cobertura universal y sostenibilidad de los servicios
	2.7 Lograr que las tarifas garanticen las metas de inversiones y la estructura de financiamiento
	2.8 Establecer que la generación interna de caja progresiva sea la fuente principal de financiamiento de la infraestructura de saneamiento del país, así como de su adecuada y eficiente administración, operación y mantenimiento
	2.9 Implementar progresivamente el sistema de subsidios cruzados, en beneficio de la población de menores recursos
	2.10 Eliminar progresivamente los costos atribuibles a la ineficiencia de los prestadores
	2.11 Asignar recursos económicos atendiendo indicadores de calidad y eficiencia, con el fin de garantizar el objetivo de sostenibilidad
4. Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera	4.1 Diseñar soluciones técnicas considerando criterios de mínimo costo económico
	4.2 Aprobar guías metodológicas prácticas y sencillas de orientación a los formuladores y evaluadores de proyectos
	4.3 Minimizar la capacidad instalada ociosa
	4.4 Establecer como medida obligatoria la evaluación integral de los expedientes de inversión, que justifique, desde una perspectiva técnica, económica, financiera, ambiental, enfoque intercultural e institucional, las soluciones de saneamiento, previa a toda propuesta de financiamiento
	4.5 Promover el uso de tecnologías para el tratamiento de aguas residuales, a fin de cumplir con los LMP y ECA-Agua, evitando la contaminación de las fuentes de agua

Fuente: Política Nacional de Saneamiento.

**Tabla 9. Problema, objetivo estratégico y acciones estratégicas del sector VCS**

PESEM 2016-2021 del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento		
Problema	Objetivo estratégico	Acciones estratégicas
5. Bajo acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad	5. Incrementar el acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad	Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para el desarrollo de los servicios de saneamiento rural
		Dotar de sistemas de agua y saneamiento a la población rural
		Asistencia técnica para el mejoramiento de la gestión de los operadores en la administración de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural
		Capacitación para el uso adecuado de los servicios de agua y saneamiento en ámbitos rurales
6. Bajo acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad	6. Incrementar el acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad	Formulación y difusión de políticas, normas, planes y programas y otros instrumentos para promover, gestionar y administrar la prestación de servicios a cargo de los operadores de los servicios de saneamiento
		Ampliación y renovación de la infraestructura de agua y saneamiento en el ámbito urbano
		Fomentar en la población el uso adecuado de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito urbano

Fuente: Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 del sector VCS.

**Tabla 10. Objetivos estratégicos y acciones estratégicas institucionales del MVCS**

PEI 2016-2018 del MVCS	
Objetivo estratégico institucional	Acciones estratégicas institucionales
4. Incrementar el acceso a servicios de agua y saneamiento sostenible y de calidad de la población rural	Políticas sectoriales y normas emitidas y evaluadas en materia de saneamiento rural para los tres niveles de gobierno y administrador de servicios de saneamiento comunal
	Capacitación en gestión de los servicios de saneamiento rural a los gobiernos locales
	Sistemas de agua y saneamiento con servicios nuevos o rehabilitados para los centros poblados rurales
	Capacitación y asistencia técnica en la gestión de los servicios de saneamiento a los operadores en el ámbito rural
	Capacitación en el uso adecuado de los servicios de agua y saneamiento a los hogares beneficiarios de los ámbitos rurales
	Evaluar el impacto de los proyectos de saneamiento en la población y en el medio ambiente del ámbito rural

PEI 2016-2018 del MVCS	
Objetivo estratégico institucional	Acciones estratégicas institucionales
5. Incrementar el acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad de la población urbana	Políticas sectoriales y normas emitidas y evaluadas en materia de saneamiento urbano para los tres niveles de gobierno y empresas prestadoras de servicios
	Infraestructura de agua y saneamiento ampliada y renovada para los centros poblados urbanos
	Instrumentos normativos emitidos para promover la participación del sector privado en la construcción de infraestructura y la administración de los servicios de saneamiento
	Evaluaciones ambientales de proyectos de saneamiento elaboradas e implementadas para el sector público, privado y sociedad civil del ámbito urbano

Fuente: Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del MVCS.

Se observa que el PESEM y el PEI vigentes en el MVCS, aprobados el año 2015, no guardan aún estrecha relación con la Política Nacional de Saneamiento, aprobado el año 2017. Esto es, correspondería al MVCS actualizar su PESEM y su PEI incluyendo lo propuesto por la Política Nacional de Saneamiento, estableciendo sus metas e indicadores respecto a los servicios del sector.

## **Capítulo IV. Experiencias de países miembros de la OCDE y opiniones de especialistas sobre la viabilidad de la implementación de la Recomendación de la OCDE en el Perú**

El presente capítulo ofrece una revisión breve de las acciones que han implementado algunos países miembros de la OCDE, los que se encuentran alineados a su Recomendación; asimismo, ofrece información obtenida mediante entrevistas a tres (3) especialistas del sector saneamiento, los que ostentan puestos jerárquicos en los niveles de decisión del sector saneamiento.

### **1. La OCDE y experiencias de países miembros**

La OCDE define a la inversión «como gastos de capital en infraestructura física (por ejemplo, carreteras, edificios públicos, etc.) e infraestructura blanda (por ejemplo, desarrollo de capital humano, innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo que se extiende más allá de un año. Más específicamente en las cuentas nacionales, la inversión se define como formación bruta de capital y adquisiciones, menos liquidaciones de activos no financieros no productivos...» (OCDE s/f: 3).

La Recomendación de la OCDE se estructura mediante tres pilares. El primero, está relacionado a los sistemas de coordinación entre los tres niveles del gobierno y se sustenta en la coordinación de tipo vertical (entre niveles de Gobierno) y horizontal (entidades territoriales). El segundo, se refiere al fortalecimiento de las capacidades y habilidades en todos los niveles de Gobierno. El tercero, está vinculado al fortalecimiento de las condiciones marco favorables a las inversiones (regulación, de compras públicas, transparencia, entre otros).

Para una inversión pública más eficiente, hay que tomar en cuenta no solo las capacidades técnicas sino también las capacidades institucionales. Dentro de los tres pilares que se ha mencionado, la OCDE ha generado 12 recomendaciones que están sistematizados dentro de una caja de herramientas en el sitio web de la OCDE. Gracias a esta caja de herramientas, los países pueden acceder fácilmente a las recomendaciones<sup>9</sup>.

Según el informe de la OCDE “Inversión Pública Eficiente en Colombia - 2016”, Colombia, actual miembro de la organización, ha logrado una reducción de los niveles de pobreza de 49% a 28% entre 2002 y 2014, lo que ha originado un clima favorable para la inversión pública como privada; la privada ha aumentado de 12,5% del PBI en el 2000 a 22,5% en el 2014; y la pública, ha aumentado desde el 2010, llegando al 4% del PBI en el 2014. No obstante, el nivel de inversión pública sigue siendo menor al de otros países de la OCDE que alcanza el 8% del PBI.

---

<sup>9</sup> <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2018/01/26/gobernanza-de-la-inversion-publica-descentralizada/>

Asimismo, la inversión en infraestructura en varios sectores (transporte, salud, educación, vivienda, desarrollo económico) es necesaria para diversificar la economía apartándose de la dependencia a las materias primas, impulsando así la productividad.

A continuación, citaremos las acciones y lineamientos que algunos de los países integrantes de la OCDE han implementado y que tienen relación con las buenas prácticas que la OCDE hace suyo mediante el documento “Principios de Acción: Inversión Pública en todos los niveles de Gobierno”. De las doce (12) recomendaciones que emite la OCDE (ver el anexo 4), se muestran experiencias relacionadas a cinco (5) de ellas (números 4, 5, 6, 7 y 8) correspondientes al Pilar B – Fortalecer capacidades de inversión pública en todos los niveles de Gobierno.

#### **Recomendación 4. Evaluar *ex ante* los impactos a largo plazo y los riesgos de la inversión pública**

Esta recomendación tiene como propósito identificar los impactos sociales, ambientales y económicos, garantizar el valor económico y disminuir el riesgo mediante el desarrollo de metodologías de evaluación de las inversiones públicas; los resultados de las evaluaciones deben ser usados para priorizar las inversiones; el personal capacitado en evaluación debe garantizar la calidad de los resultados; contar con lineamiento técnicos para la evaluación *ex ante* a realizar; y cuando corresponda, las evaluaciones lo realizará personal especializado externo. Es importante que las evaluaciones sean técnicamente sólidas y revele qué inversión es el que ofrece la mejor rentabilidad social. Es importante considerar la evaluación de los costos operacionales y de mantenimiento a largo plazo que asegure su sostenibilidad.

La mayoría de los países que integran la OCDE consideran que la falta de pruebas para la elección del portafolio de inversión por parte de los Gobiernos subnacionales es un problema. Medir los diferentes tipos de riesgos, la integración de la evaluación de los diferentes tipos de riesgos y la incertidumbre asociada a la inversión pública (no solo fiscal, como los pasivos contingentes, sino también los riesgos financieros, políticos, sociales y ambientales), incluidos los impactos a más largo plazo, constituyen una parte importante de una evaluación. A continuación, se describe las buenas prácticas implantadas en Australia.

#### **Australia**

En el estado de Victoria se han puesto en marcha fuertes mecanismos de monitoreo *ex ante*, especialmente mediante un proceso de Alto Valor/Alto Riesgo (HVHR, por sus iniciales en inglés) usado para ciertas inversiones. Bajo el nuevo HVHR introducido en 2010, los proyectos de inversión con un valor por encima del umbral definido o que sean considerados de alto riesgo

pasan por procesos rigurosos de escrutinio y aprobación, con mayor vigilancia en varias etapas del desarrollo, adquisición y entrega de la inversión. El enfoque de este nuevo proceso es mejorar el control *ex ante*, mejorando así el caso de negocio para las inversiones. El proceso incluye el desarrollo de indicadores de desempeño, con lo que se crea la base para monitorear el desempeño de la infraestructura tras la implementación<sup>10</sup>.

### **Lineamientos para su implementación**

Con las metodologías de evaluaciones *ex ante* se lograrán disminuir el riesgo de fracasar en las iniciativas de inversiones para lo cual se debe considerar:

- Usar evaluaciones técnicamente sólidas, con una evaluación más rigurosa para proyectos de envergaduras o riesgosos.
- Informar a todos los involucrados sobre los resultados de la evaluación de las inversiones, con lo que la inversión ganará confianza.
- Aprovechar la experiencia de organizaciones con experiencia en la independencia y una buena reputación para el análisis técnico.
- Las pautas para la evaluación del proyecto deben ser las mismas para todos los niveles del Gobierno.

Cabe indicar que, en la implementación de las buenas prácticas relacionada a esta recomendación, se debe evitar ciertos errores en las evaluaciones técnicas, como el centrarse solamente en el aspecto financiero: flujo de caja, sino considerar también otros aspectos como beneficios económicos, ambientales y sociales. Asimismo, tomar en cuenta la información nueva que podría cambiar el enfoque de inversión después que se haya tomado una decisión, es decir mantenerse informado y vigilante sobre los riesgos que puedan afectar las inversiones.

### **Recomendación 5. Involucrar a los grupos de interés durante todo el ciclo de inversión**

Tiene como objetivo involucrar a las partes involucradas en cada paso y lograr con ello satisfacer mejor las necesidades de la población y aumentar la confianza en el Gobierno. Evitar que los proyectos se politicen o que sean capturados por grupos de intereses. Buscar el equilibrio al incorporar las opiniones de los interesados, garantizando que los procesos de consulta sean inclusivos, abiertos y transparentes, y promover la transparencia y la integridad en la población.

Es decir, para vincular a grupos de interés públicos, privados y de la sociedad civil se tiene que considerar cinco aspectos relevantes: a) contar con los mecanismos para identificar los grupos

---

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/principle-4.htm>

de interés (talleres participativos, asambleas, cabildos abiertos, entre otros); b) una representación justa de grupos de interés, es decir no debe ser capturado por un grupo; c) tener una vinculación temprana con los grupos de interés, desde la idea del proyecto; d) acceso a la información pertinente en todo el ciclo de inversión; y e) integrar los comentarios de los grupos de interés en las decisiones de inversión y evaluación. A continuación, analizamos el caso de Alemania respecto a esta recomendación.

### **Alemania**

La decisión de construir una nueva pista en el aeropuerto de Frankfurt (el aeropuerto más grande de Alemania) fue acompañada de un proceso de mediación iniciado por el Gobierno estatal de Hesse. Este proceso tiene como objetivo reconciliar inquietudes sobre el ruido y otros efectos ambientales. El proceso fue iniciado antes de la decisión de construir la pista e incluyó extensas consultas con proponentes y oponentes del proyecto. La mayoría de recomendaciones hechas por los mediadores fueron implementadas en el proceso de planeación. Tras el fin del proceso de mediación, un foro regional avanzó hacia el diálogo entre los grupos de interés hasta que culminó el proceso de planeación para la nueva pista y dio inicio la construcción<sup>11</sup>.

### **Lineamientos para su implementación**

La implementación deberá concretarse mediante el desarrollo de un plan de gestión de los grupos de interés que considere:

- Desarrollar e implementar un plan de participación de las partes interesadas.
- Hacer pública la información de inversión de manera oportuna, visible y simple.
- Asegurar que los procedimientos de participación sean transparentes y consistentes con los principios de OCDE para la transparencia e integridad en la población.

Cabe indicar que, en la implementación de las buenas prácticas relacionada a esta recomendación, se debe evitar defraudar a los residentes si el proceso de participación no se gestiona adecuadamente.

### **Recomendación 6. Movilizar actores privados y organismos de financiación para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades subnacionales**

Esta recomendación se fundamenta en la búsqueda de la obtención de recursos del sector privado, ya que los recursos públicos resultan insuficientes para cubrir las brechas en infraestructura de los servicios públicos. Esta financiación del sector privado no debería comprometer la sostenibilidad

---

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/good-practices-by-country-principle-5.htm>



financiera del proyecto. Por ello, busca incluir a las instituciones privadas con la finalidad de conseguir financiamiento mediante los mecanismos tradicionales o innovadores (concesión, asociación pública-privada, obras por impuestos, entre otros) y cerrar o disminuir la brecha financiera de infraestructura.

La OCDE estima que para el año 2030 la población mundial será de 9.000 millones de personas y la brecha de infraestructura será de 70 billones de USD para 2030, y que esta brecha seguirá creciendo (OCDE s/f). Los Gobiernos ni los bancos multilaterales de desarrollo cuentan con recursos para cubrir necesidades de infraestructura, por lo que se necesita del sector privado. A continuación, el caso de Canadá con relación a esta recomendación.

### **Canadá**

El Gobierno federal estimula las asociaciones públicas privadas (APP) mediante el “Fondo P3 Canadá”; este incorpora más de 1.000 millones de dólares canadienses en el “Fondo P3 Canadá”, ofreciendo así financiación para proyectos de APP llevados a cabo por provincias, territorios y gobiernos locales. El “Fondo P3 Canadá” fue creado para mejorar la entrega de infraestructura pública y proporcionar mejor valor, puntualidad y rendición de cuentas y que se encarga de atender iniciativas locales. El Fondo P3 Canadá no adquiere inversiones, sino que trabaja para desarrollar las capacidades de las APP en diferentes niveles del Gobierno mediante la orientación e incentivos para desarrollar proyectos de alta calidad<sup>12</sup>.

El Fondo apoya iniciativas de pequeña escala, pero de alto impacto que se alinean con las áreas de acción que guían la asistencia internacional del Gobierno de Canadá.

### **Lineamientos para su implementación**

- Utilizar los modelos APP cuidando de los posibles efectos adversos y sea coherente con las recomendaciones de la OCDE.
- Asegurar que los arreglos de financiamiento reflejen las capacidades para una gestión de inversión pública efectiva a nivel subnacional y elaboración de una guía clara sobre los pasos para abordarlos.

Cabe referir que los arreglos financieros deben desarrollarse con una orientación para evitar que los Gobiernos subnacionales lo ejecuten inadecuadamente, es decir, los gestores de los Gobiernos subnacionales deben estar capacitados en temas de inversiones. Asimismo, se debe evitar movilizar a los actores privados solo para obtener financiamiento y no para aportar experiencia.

---

<sup>12</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/principle-6.htm>

### **Recomendación 7. Reforzar la experiencia de los funcionarios públicos e instituciones involucrados en inversión pública, especialmente a nivel subnacional**

Esta tiene como objetivo captar talentos con habilidades aplicables al sector público; es un desafío para las regiones, pues las escalas salariales no son competitivas con el sector privado. Es importante señalar que los Gobiernos locales también compiten entre sí y con el central para atraer talento.

Para asegurar contar con personal idóneo en las entidades públicas, las entidades deberán asegurar una asistencia o apoyo financiero para el entrenamiento del nuevo personal que se incorpora y también dirigido al que ya labora. Los entrenamientos serán el manejo de las herramientas que apoyan la gestión de los sistemas administrativos como, por ejemplo, el de contrataciones, de tesorería, de contabilidad, de logística, entre otros. A nivel de Gobierno central, por lo general, cuentan con personal idóneo, sin embargo, en los provinciales o locales es bastante deficiente; obteniéndose como consecuencia de ello, una baja ejecución presupuestal en las inversiones, la que perjudica a la población con servicios públicos deficientes o escasos. A continuación, describimos el caso de Colombia y las medidas implementadas con relación a esta recomendación.

#### **Colombia**

El Departamento de Planeación Nacional ha desarrollado un índice de capacidad institucional en los municipios, el cual permite medir el desempeño de los municipios en cuatro dimensiones: efectividad, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión. Los índices se publican anualmente, contribuyendo así a mejorar la rendición de cuentas con los ciudadanos. El índice oscila entre 81 puntos (de 100) en Bogotá a menos de 31 puntos en el departamento del Vichada y en la región Orinoquía, limítrofe con Venezuela (con un promedio nacional de 63,4 puntos). No sorprende que los puntajes más bajos (menos de 55 puntos) se encuentren en los 10 departamentos donde la pobreza es mayor y en áreas de posconflicto<sup>13</sup>.

En este caso, el desarrollo de un índice de capacidad institucional hace que el Gobierno colombiano lleve a cabo evaluaciones específicas para lograr la inversión pública efectiva, logrando con ello identificar las limitantes o restricciones para, a partir de este índice, desarrollar estrategias para superarlas.

#### **Lineamientos para su implementación**

Su implementación deberá considerar tres aspectos relevantes: uno, contar con recursos financieros que asegure el entrenamiento del servidor público; dos, que se cuente a nivel

---

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/good-practices-by-country-principle-7.htm>

institucional con un enfoque específico en habilidades para la inversión; y tres, contar con documentos de orientación técnicas disponibles (guías, manuales, procedimientos, entre otros). Sobre ellos, tener en consideración las siguientes recomendaciones:

- Utilizar plataformas compatibles o comunes de gobierno electrónico para reducir las brechas en la capacidad en las regiones y realizar talleres para facilitar el aprendizaje entre pares.
- Acompañar en la implementación de las reformas de descentralización con políticas para fortalecer las capacidades subnacionales de inversión.
- Distribuir documentos de orientación (manuales, guías u otros) relacionadas a las áreas de planificación, evaluación de proyectos, adquisiciones o monitoreo y evaluación.
- Asegurar la política de ingreso de personal bajo el marco de la meritocracia, que adopte una contratación abierta y competitiva.

Asimismo, evitar tener una alta rotación de personal en equipos involucrados en inversión pública, es fundamental, ya que es muy recurrente este caso en todos los niveles de Gobierno.

#### **Recomendación 8. Enfocarse en resultados y promover el aprendizaje a partir de la experiencia en diferentes niveles de Gobierno**

Este principio se basa en tres aspectos: contar con un sistema de monitoreo, usar los resultados del monitoreo para la toma de decisiones, y realizar evaluaciones *ex post* con rigurosidad con que se mide el éxito de la intervención. Es decir, ello permite centrarse en los objetivos de resultados de inversión y asimismo hacerle un seguimiento a través del ciclo de inversión. Otro aspecto que se logra es promover el aprendizaje a partir de la experiencia. A continuación, se describe las buenas prácticas implantadas referidas a esta recomendación en Colombia.

#### **Colombia**

Colombia ha implementado un nuevo sistema de monitoreo del desempeño para los Gobiernos subnacionales, denominado “Sinergia Territorial” (un subcomponente del programa Sinergia, un instrumento de presupuesto basado en el desempeño). La Departamento Nacional de Planeamiento (DNP) es el administrador del sistema, ya que también es responsable de la planificación, programación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos a mediano plazo. El sistema permite la integración de información de diferentes entidades y sectores, con diversos indicadores, directrices claras y objetivos. El modelo de soporte técnico de Sinergia Territorial se ha implementado en 88 municipios y 15 departamentos del país<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/principle-8.htm>

El Gobierno colombiano, mediante el DNP ha diseñado instrumentos para la implementación y aplicabilidad del sistema en los diferentes niveles de Gobierno, tal como la guía denominada “Guía Sinergia Territorial - Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo”<sup>15</sup>, que recoge mediante cuadros sencillos información que podrá ser empleada para realizar una revisión periódica de las variables del sector, permitiendo identificar los elementos que requieren más atención o esfuerzo adicional para cumplir con el plan. La generación de cuadros o tablas se puede realizar considerando las prioridades del sector.

**Gráfico 4. Portal de Sinergia - Colombia**



Fuente: [https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Estructura\\_Sinergia.aspx](https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Estructura_Sinergia.aspx)

El Sistema de Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) fue fortalecido el año 2014 y tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la efectividad en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional.

### **Lineamientos para su implementación**

Diseñar un sistema de monitoreo debe ser teniendo como fin la de contar con información que nos permita optimizar la toma de decisiones. Considerar:

- Usar sistemas de monitoreo para rastrear el desempeño, enfatizando el progreso hacia los resultados.
- Desarrollar indicadores que sean relevantes (vinculados a objetivos nacionales y regionales), válidos, confiables y útiles (proporcione información procesable para los administradores y los responsables de formular políticas).

<sup>15</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Gu%C3%ADa%20Sinergia%20Territorial\\_2013.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Gu%C3%ADa%20Sinergia%20Territorial_2013.pdf)

- Establecer un conjunto manejable de indicadores comunes para la presentación de informes a nivel subnacional y desarrollar prácticas de “aprendizaje en banco” entre los SNG.
- Requerir y / o cofinanciar evaluaciones *ex post*.
- Incorporar lecciones identificadas en decisiones de inversión posteriores.

Se debe evitar exigir que los Gobiernos subnacionales informen sobre demasiados indicadores diferentes; asimismo, que se cambien constantemente los indicadores, lo que no permitiría una evaluación posterior y proceso de aprendizaje efectivo; y finalmente, evitar crear sistema de indicadores de prueba.

Cabe precisar que los criterios utilizados para seleccionar a los países miembros de la OCDE, citados en el presente estudio, fueron los siguientes:

#### **Países que han implementado intervenciones y que pueden ser aplicados en el Perú.**

Es el caso de Australia (relacionado a la recomendación 4), con su proceso de Alto Valor/ Alto Riesgo, que a partir de fijar un umbral aceptable determina los proyectos que serán viables; no solo considera los flujos económicos. En nuestro medio, el nuevo sistema administrativo de inversiones (Invierte.pe) considera también un exhaustivo análisis de riesgo para determinar qué proyectos son viables; es decir, no solo se considera el flujo económico para determinar la factibilidad de la inversión.

En el caso de Alemania (relacionado a la recomendación 5), con su proceso de mediación con los involucrados de forma temprana desde la fase de planeamiento. Sus inversiones relevantes necesitaron extensas consultas con sus oponentes, como fue el caso del proyecto de construcción de nueva pista en el aeropuerto de Frankfurt. En nuestro país se viene trabajando el tema mediante las consultas sociales a los involucrados locales, aún con deficiencias; sin embargo, el rumbo está trazado en ese sentido.

En el caso de Canadá (relacionado a la recomendación 6), cuyo gobierno estimula las asociaciones públicas privadas (APP) mediante la creación de su “Fondo P3 Canadá”, cuyo similar en nuestro medio sería Proinversión. En ambos, el objetivo principal es promover las inversiones y no el de financiar; brindar el marco normativo orientado a garantizar la inversión privada en el país.

Si bien los países citados son considerados desarrollados, pero han realizado acciones que son

claramente aplicables en nuestro medio y podemos afirmar que nos encontramos en esa dirección.

### **Países que se encuentran en similar nivel de desarrollo**

Es el caso de Colombia (relacionado a la recomendación 7), su departamento de planeación ha desarrollado un índice de capacidad institucional a nivel de municipio, el cual consta de cuatro atributos (efectividad, eficiencia, cumplimientos legales y gestión); este le permite monitorear a los entes que se encuentren con valores críticos o bajos. Asimismo, ha implementado su sistema de monitoreo denominado “Sinergia” (relacionado a la recomendación 8) el sistema relaciona e integra información de diferentes entidades, lo que le permite realizar un seguimiento continuo de las inversiones de los entes públicos.

Con relación a las lecciones aprendidas y su contribución a la propuesta presentada (modelo), podemos afirmar lo siguiente:

La OCDE, organización que integra a los países de las buenas prácticas, mediante su Recomendación, recoge las experiencias por las cuales en algún momento transitaron estos países, lo cual acorta el tiempo de aprendizaje para países como el Perú. La contribución a nuestra propuesta pasa justamente por el aprovechamiento de las lecciones aprendidas de estos países y que la podemos hacer nuestra, como es el caso de la creación de entes que se dediquen exclusivamente a la evaluación y seguimiento de las inversiones que, como hemos visto, son los casos de Colombia, Canadá, entre otros países citados.

## **2. Entrevista a especialistas**

De acuerdo con Malhotra (2008), las entrevistas en profundidad es un método para obtener datos cualitativos. Una entrevista en profundidad es una entrevista no estructurada, directa y personal en la que un entrevistador altamente capacitado interroga a una sola persona, con la finalidad de indagar sus motivaciones, creencias, actitudes y sentimientos subyacentes acerca de un tema. «Un muestreo por conveniencia técnica de muestreo no probabilístico busca obtener una muestra de elementos convenientes. La selección de las unidades de muestreo se deja principalmente al entrevistador» (Malhotra 2008: 341).

### **2.1 Acerca de las entrevistas en profundidad**

Se realizaron entrevistas en profundidad a una muestra de cuatro (4) personas seleccionadas por su cercanía a la problemática de la gestión de inversiones, por su conocimiento de detalles del sector

agua y saneamiento y por haber ocupado cargos en el sector público de altos niveles de responsabilidad, lo que les confiere autoridad y experticia para brindar opinión privilegiada respecto al tema del presente estudio. La lista incluye funcionarios del sector nacional y gobierno regional. Sobre la metodología de la entrevista, los entrevistados recibieron con anticipación y por escrito la lista de preguntas guía con el objetivo de que puedan reflexionar anticipadamente sobre sus respuestas. Se coordinó sesiones presenciales donde los entrevistados desarrollaron sus respuestas por escrito. Las preguntas fueron estructuradas en tres (3) ejes: conocimiento del sector agua y saneamiento, buenas prácticas en gestión de las inversiones recomendadas por la OCDE y opinión sobre la propuesta de diseño de mejora. La ficha con el cuestionario se detalla en el anexo 3.

### **Conocimiento del sector agua y saneamiento**

1. ¿Cuáles son, en su opinión, los factores limitantes para que la gestión de inversiones en el sector agua y saneamiento no efectivice el cierre de brechas en cuanto a cobertura?
2. ¿Conoce usted el proceso de gestión de las inversiones en saneamiento que desarrolla el sector agua y saneamiento del MVCS?
3. De su apreciación personal, ¿cree usted que el proceso actual está ayudando a lograr el cierre de brechas de cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento? ¿Por qué?
4. ¿Piensa que es posible mejorar el proceso de gestión de las inversiones o implementar uno nuevo para influir de mejor manera en la reducción de las brechas en los servicios de saneamiento?
5. Desde su experiencia en el MVCS, ¿los proyectos de inversión en saneamiento que se programan en el PMI (programa multianual de inversiones) son producto de una planificación territorial nacional respecto a las brechas en los servicios de saneamiento?

### **Conocimiento de las recomendaciones de la OCDE**

6. ¿Conoce usted de la existencia de la Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles de Gobierno, adoptado por el Consejo de la OCDE?
7. ¿Cree usted que la implementación de dicha Recomendación de la OCDE podría mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS?

### **Sobre la propuesta de solución**

8. ¿Respecto al proceso de gestión para las inversiones en saneamiento que se propone, le parece que podría mejorar la forma de gestionar las inversiones en el MVCS y coadyuvar al cierre de brechas en saneamiento?
9. ¿Cree usted que con la implementación del macro proceso gestión de la inversión, en el

marco del proceso de implementación de la gestión por procesos en el MVCS, y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto coadyuve a mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento del MVCS e impacte en reducir la brecha en cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento?

## **2.2 Acerca de los entrevistados**

A continuación, se muestra la lista de entrevistados con una reseña biográfica resumida.

- Frank Rodríguez Cáceres: Asesor del Despacho Viceministerial de Construcción y Saneamiento.
- Rosa Castillo Peláez: Es coordinadora de Planeamiento del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR).
- Janice Claudio Sánchez: Es asesora del Viceministerio de Construcción y Saneamiento.
- Wiler Hidalgo Lecca: Exgerente general del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, entre otros cargos de responsabilidad, del Gobierno Regional de San Martín.

## **2.3 Resultados**

A partir de las respuestas brindadas a las preguntas del cuestionario, se reconoce la falta de efectividad de las inversiones en el sector saneamiento y reflejan problemas de articulaciones o coordinaciones entre áreas de trabajo del sector y poca importancia del mismo. Frente a este escenario calza muy bien una propuesta de mejora en la gestión de inversiones en el sector, que contemple el fortalecimiento de la gestión mediante la implementación de las recomendaciones de la OCDE al más alto nivel del planeamiento (un macroproceso de gestión de inversiones) institucional (para mayor detalle, ver las entrevistas en el anexo 6).



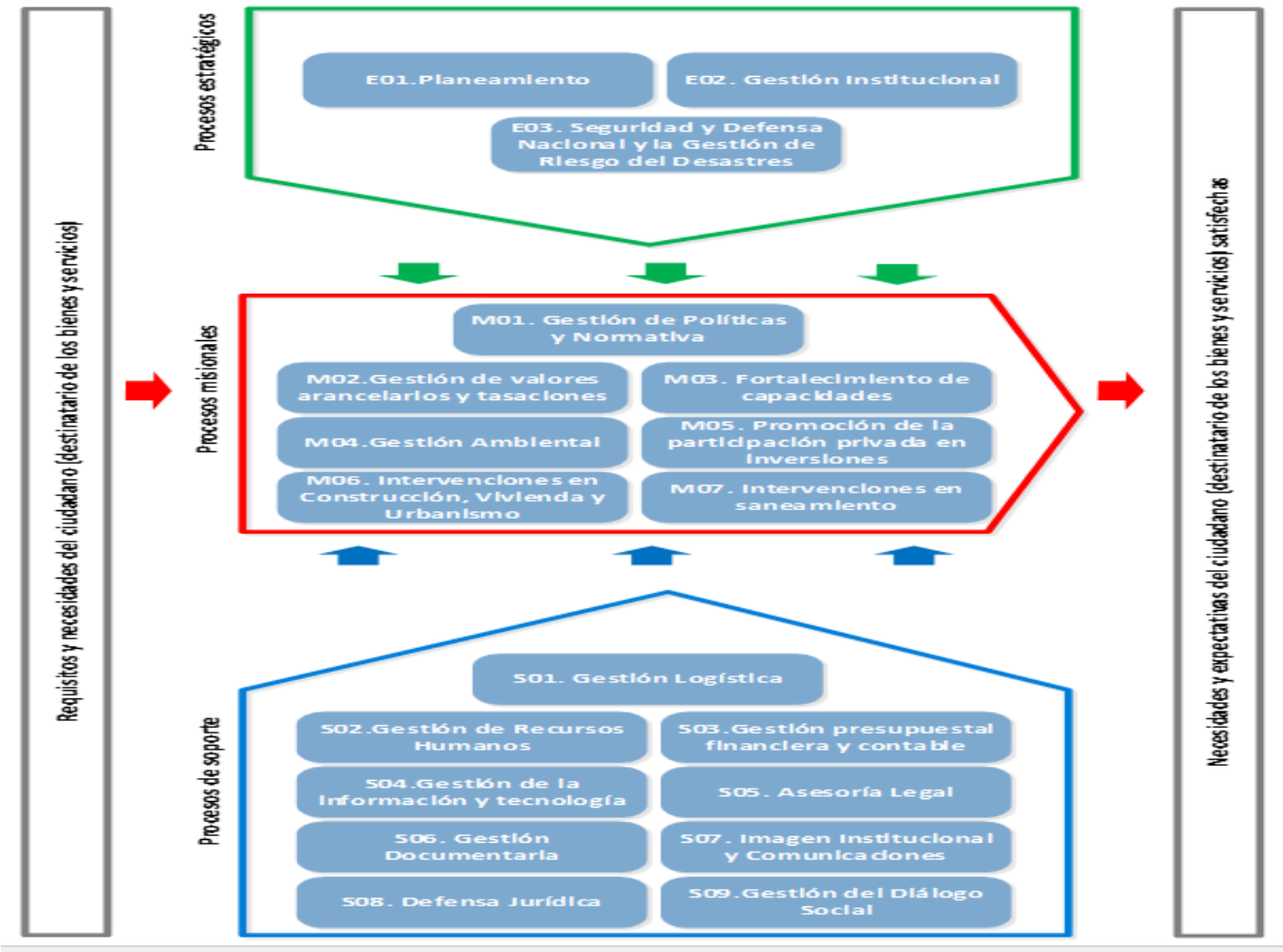
Capítulo V. Desarrollo de la propuesta de mejoramiento

La propuesta del presente trabajo se relaciona con la implementación de los principios de la OCDE para la mejora de la gestión de las inversiones, a través de un nuevo modelo de gestión, instrumentalizando los referidos principios en una propuesta de lineamientos estratégicos y, posteriormente, la creación del macroproceso gestión de la inversión y la modificación de la estructura orgánica del MVCS, creando la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, con lo cual se pretende mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento que coadyuve a reducir la brecha en los servicios de saneamiento.

1. Metodología actual para las inversiones en saneamiento en el MVCS

El mapa de procesos vigente del MVCS fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 248-2018-VIVIENDA, el cual está incluido en el Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos. Al respecto, se observa que no existe un macroproceso relacionado a la gestión de las inversiones. Sin embargo, se ha identificado un proceso de nivel 2 relacionado a las actividades operativas en el marco de Invierte.pe.

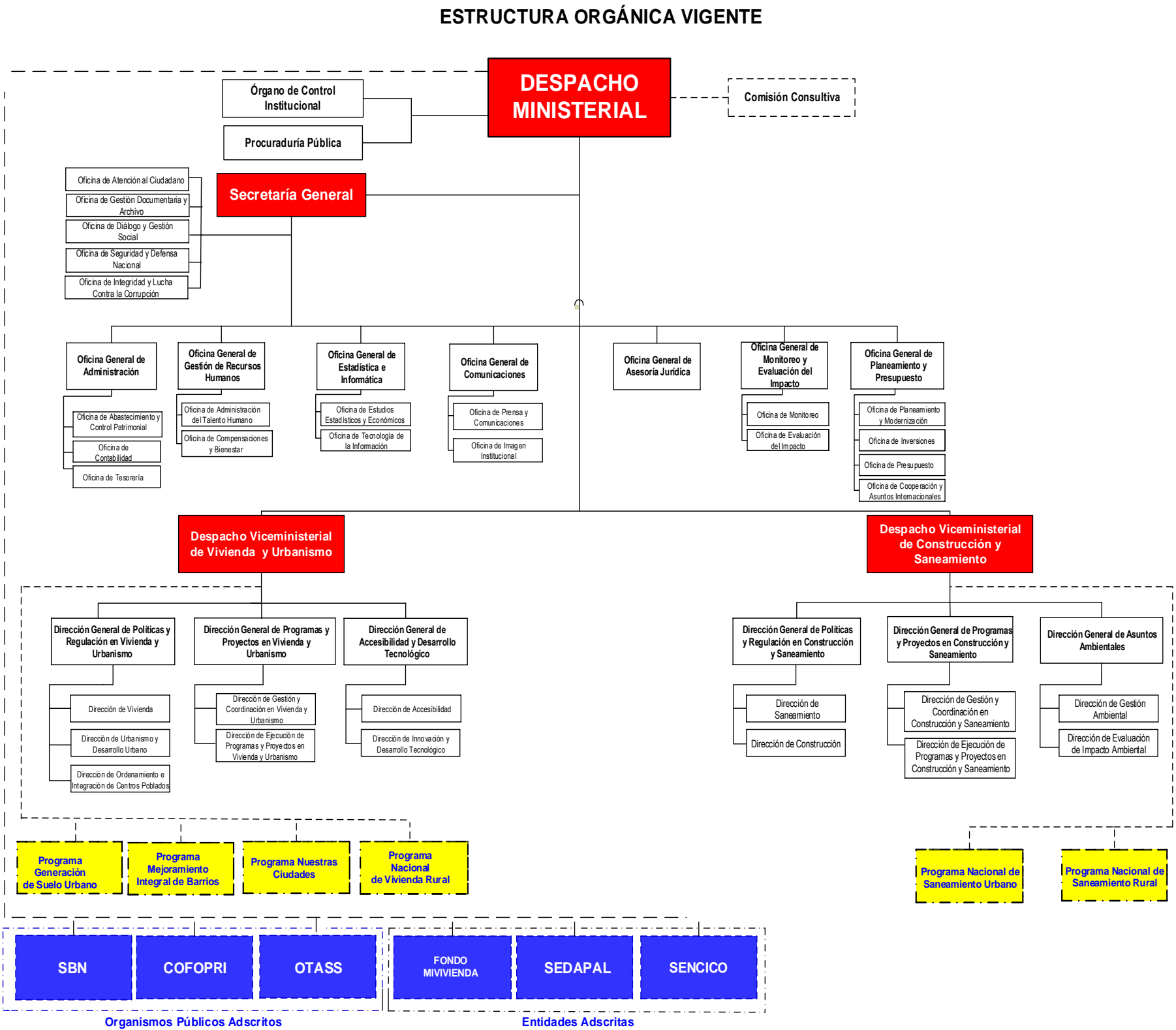
Gráfico 5. Mapa de procesos del MVCS



Fuente: MVCS – Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos. R.M. 248-2018-VIVIENDA

Para la ejecución de los macroprocesos identificados, el MVCS tiene una estructura orgánica aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2010-VIVIENDA, con el cual se aprobó y modificó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), que se presenta a continuación.

Gráfico 6. Estructura orgánica vigente



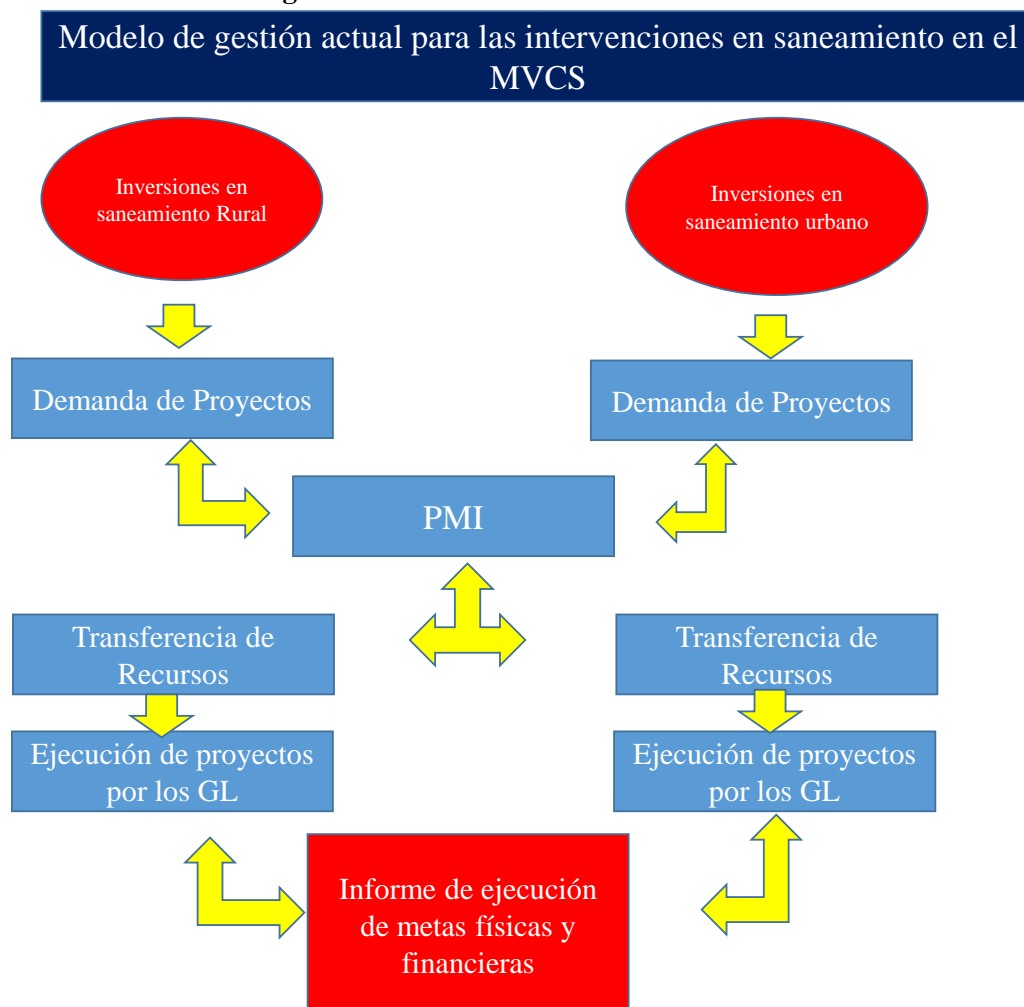
Fuente: MVCS – Estructura Orgánica. D.S. N° 006- 2015-VIVIENDA

Al respecto, se observa que la unidad orgánica responsable de las inversiones se encuentra en el tercer nivel organizacional, desarrollando funciones operativas de programación de inversiones en el marco de Invierte.pe.

Respecto a la programación de inversiones en el MVCS, el cual se visualiza en el Programa Multianual de Inversiones, este resulta de la consolidación de proyectos de inversión presentados por los Gobiernos locales para su financiamiento; es decir, no existe un proceso de planeamiento y gestión de las inversiones en el cual se identifique las brechas en saneamiento y las poblaciones y proyectando por adelantado el impacto de una intervención.

Se observa que, en el MVCS, no existe un modelo de gestión estratégico de las inversiones. Actualmente se desarrollan procedimientos operativos para las actividades relacionadas a las inversiones en saneamiento.

**Gráfico 7. Modelo de gestión**



Fuente: Elaboración propia 2018.

Con el referido procedimiento para atender la demanda de financiamiento de proyectos de inversión en saneamiento, se han transferido entre el 2015 y el 2018 un total de S/ 6.163 millones a los Gobiernos locales. Sin embargo, se observa que según los resultados del año 2017 del ENAPRES, el 83,0% de los hogares se abastece de agua por red pública dentro de la vivienda, mientras que el 4,9% se abastece de agua procedente de red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y el 4,1% se abastece de un río, acequia, manantial o similar, lo cual significa que no hay una relación directa entre los recursos transferidos y el cierre de la brecha.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados obtenidos por el MVCS, a través de la Oficina de Estadística, se verifica que la cantidad de hogares que cuenta con agua segura; es decir, con presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l, en el ámbito urbano es 47% para el año 2017 y 53,4% en el año 2016.

Asimismo, se verifica que la cantidad de hogares que cuenta con agua segura; es decir, con presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l en el ámbito rural solo es el 1,7% para el año 2017 y 2,2% en el año 2016; frente a lo cual podemos inferir que más del 50% de la población total del Perú no cuenta con agua de calidad en sus hogares (en el anexo 5 se muestran otros indicadores sobre el sector saneamiento).

## **2. Diseño de la propuesta de mejora**

Ante los resultados presentados en el capítulo I y en los párrafos precedentes, en donde se aprecia que a pesar de haberse transferido S/ 6.163 millones a los Gobiernos locales, la brecha en cobertura en agua no ha evolucionado al mismo ritmo de los recursos transferidos; asimismo, se observa que la brecha en cuanto a la calidad del servicio de agua a la población ha descendido; por lo que se infiere que podría haber debilidad en la gestión de las inversiones relacionadas al incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de saneamiento a la población.

En tal sentido, la propuesta del presente trabajo se relaciona a la implementación de los principios de la OCDE para la mejora de la gestión de las inversiones, a través de un nuevo modelo de gestión, instrumentalizando los referidos principios en una propuesta de lineamientos estratégicos y, posteriormente, la creación del macroproceso gestión de la inversión y la modificación de la estructura orgánica del MVCS, creando la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, con lo cual se pretende mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento que coadyuve a reducir la brecha en los servicios de saneamiento.

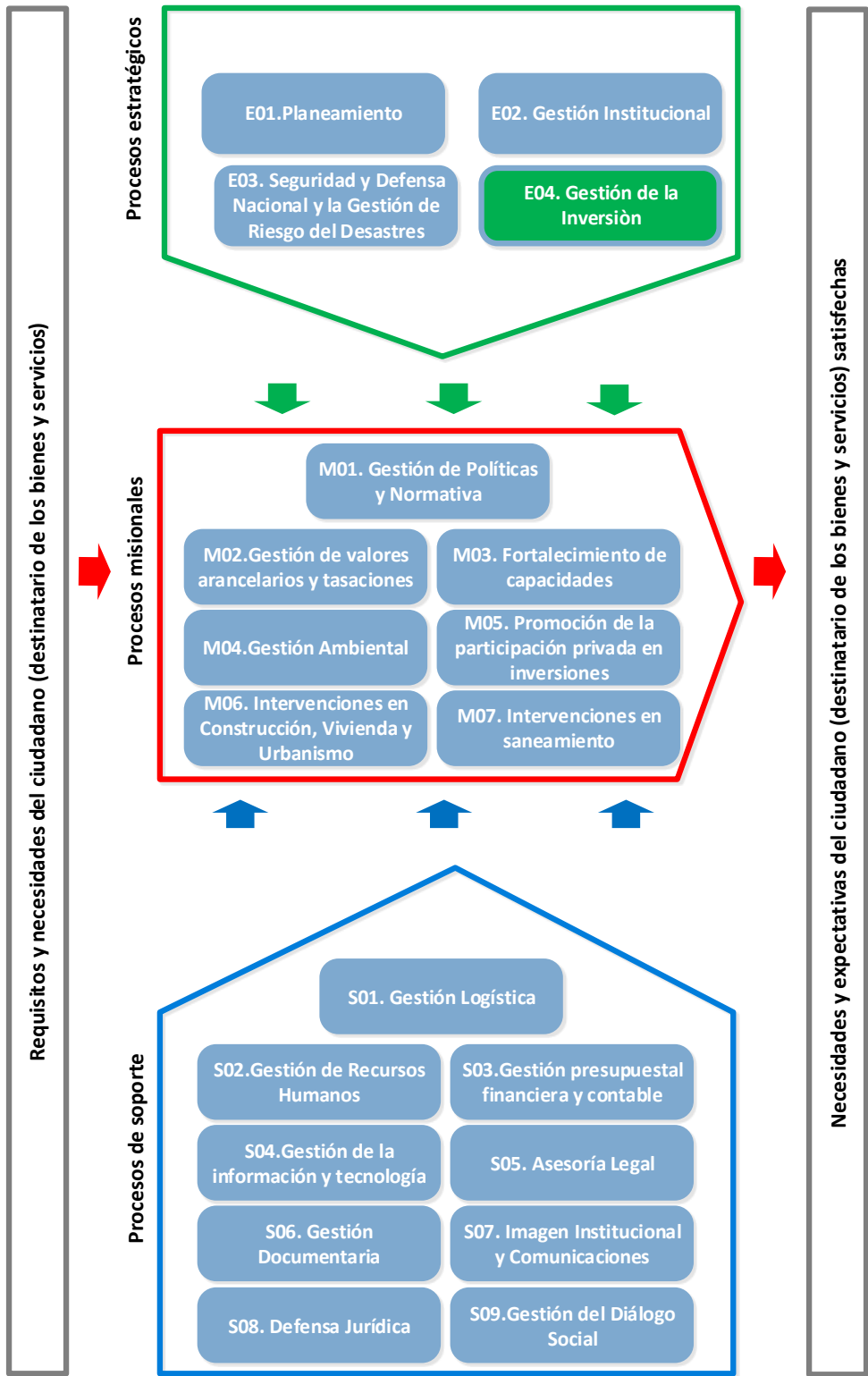
Tabla 11. Propuesta de lineamientos estratégicos para la implementación de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones

PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE POLÍTICA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	
El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) contribuye a mejorar el nivel de vida de los peruanos coadyuvando a contar con una vivienda adecuada y segura, con acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad, mediante una mejora continua de la gestión institucional.	
OBJETIVOS PRIORITARIOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS
Incrementar la cobertura sostenible y de calidad a servicios de agua y saneamiento a la población urbana y rural para el cierre de brechas	Fortalecer el planeamiento e identificación de brechas para la adecuada gestión de las inversiones en saneamiento
	Desarrollar evaluaciones de impacto <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> a las inversiones
	Fortalecer las coordinaciones con los Gobiernos regionales y locales las inversiones en saneamiento
	Fortalecer las capacidades de inversión en saneamiento y promover el aprendizaje en todos los Gobiernos regionales y locales

Se consideró la propuesta de política institucional y objetivos aprobada por la Comisión de Planeamiento Estratégico del MVCS para la formulación del PEI-2019-2021.  
Fuente. Aprobada mediante Acta de la comisión de planeamiento estratégico del MVCS de fecha 11 de setiembre de 2018.

Se propone el macroproceso denominado “gestión de la inversión” a fin que se realice un cambio en la manera de gestionar las inversiones en saneamiento en el MVCS; en tal sentido, se plantea cambiar la actual forma de ejecutar los procedimientos de las inversiones, la cual se realiza solo desarrollando acciones operativas, considerando que en el Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos se incluye un proceso de nivel 1 relacionado con las acciones operativas de las inversiones en el MVCS. En consecuencia, la propuesta de creación del referido macroproceso, sugiere que se desarrolle con una visión estratégica, la cual desarrolle procesos relacionados al planeamiento de las inversiones, identificación efectiva de las brechas (lo cual no se realiza actualmente), a fin de realizar una adecuada programación de las inversiones (en el PMI) y las evaluaciones *ex ante* y *ex post* del impacto de las inversiones en saneamiento que ejecuta el MVCS.

Gráfico 8. Mapa de procesos propuesto. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS



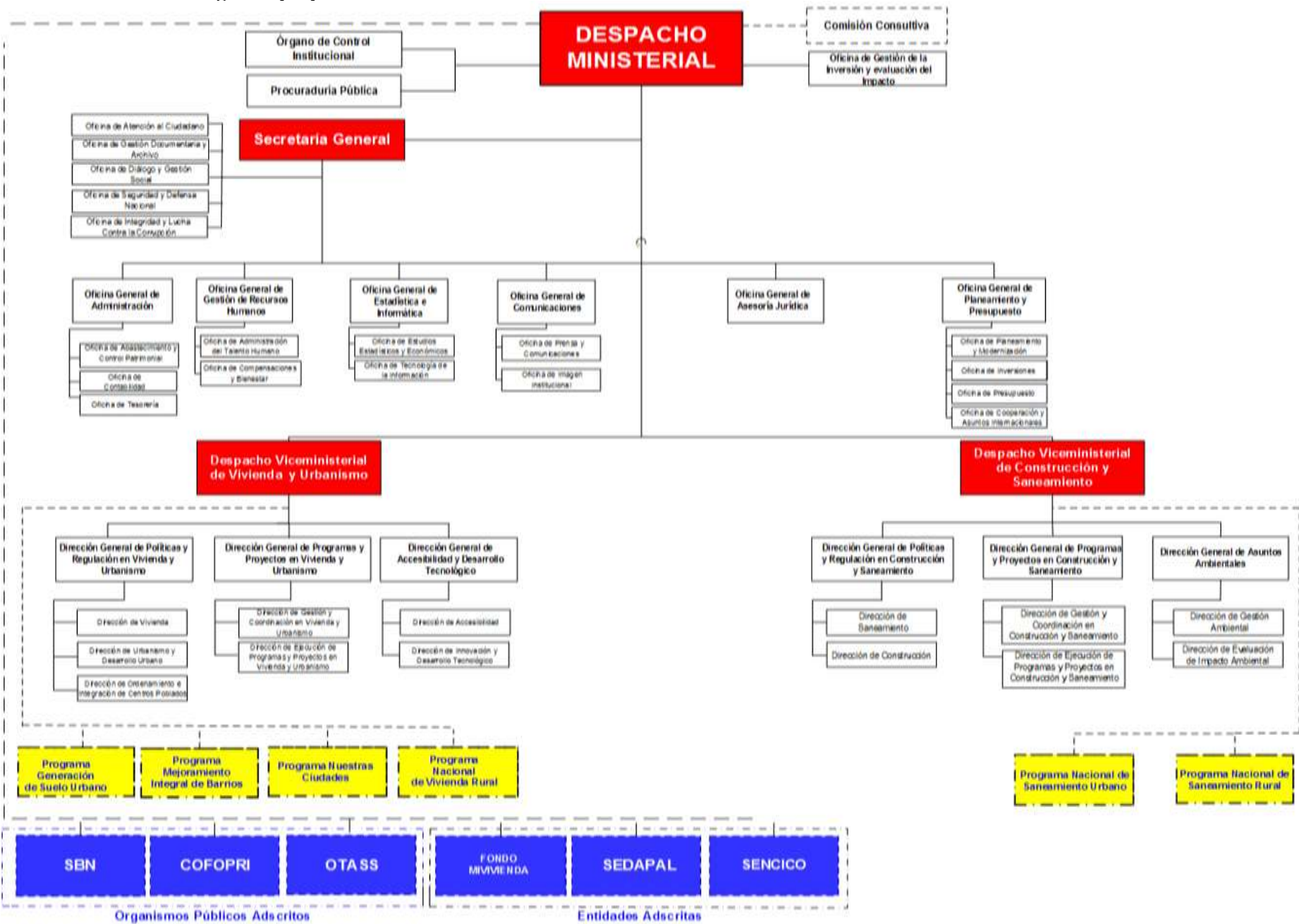
Fuente: Elaboración propia 2018 basada en al Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos del MVCS.

Tabla 12: Análisis FODA de la propuesta de creación e implementación del macro proceso Gestión de la Inversión.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<div><div>✓ La gestión por procesos es uno de los pilares centrales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que es una metodología orientada a resultados positivos, y en la propuesta que se presenta el macro proceso Gestión de la Inversión es una herramienta de gestión potente que integrará los procesos que intervienen en la gestión de la inversión en el MVCS.</div><div>✓ La Oficina de Planeamiento y Modernización del MVCS, es el órgano rector institucional, la cual dará el soporte técnico necesario para la implementación del macro proceso Gestión de la Inversión y su sostenibilidad en la gestión.</div></div>	<div><div>✓ Desconocimiento de los servidores públicos del MVCS, de la metodología de gestión por procesos.</div><div>✓ Para la implementación de la propuesta del macro proceso Gestión de la Inversión en el marco de la gestión por procesos, se requiere del apoyo de la Alta Dirección y de los funcionarios involucrados en la gestión de la inversión en saneamiento. En tal sentido, de no contar con su apoyo, sería una grave debilidad.</div></div>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<div><div>✓ El uso de esta herramienta de gestión permitirá que la Alta Dirección tome decisiones más acertadas y mejor informadas, en las inversiones de saneamiento.</div><div>✓ Contribuirá a la mejor gestión de la inversión en saneamiento.</div><div>✓ Coadyuvará a la posible reducción de la brecha en saneamiento.</div><div>✓ Ayudará en el uso eficiente y efectivo de los recursos del MVCS.</div></div>	<div><div>✓ Que no se impulse la sostenibilidad del modelo de gestión propuesto a través de la implementación del macro proceso Gestión de la Inversión, se pierda en el tiempo y se regrese a la gestión tradicional por demanda, no planificada.</div><div>✓ Que no se cuente con el apoyo de la Alta Dirección y de los funcionarios involucrados en la gestión de las inversiones en saneamiento.</div></div>

Para la implementación del referido macroproceso, se propone la modificación de la estructura orgánica del MVCS y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, la cual dependerá de la Alta Dirección y realizará las funciones relacionadas a la planificación y evaluación del impacto *ex ante* y *ex post* de las inversiones del MVCS en el sector saneamiento.

**Gráfico 9. Estructura orgánica propuesta**



Fuente: Elaboración propia 2018 sobre la base de la Estructura Orgánica del MVCS.

### De las funciones de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto

La Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, es el órgano dependiente del Despacho Ministerial, responsable de conducir el proceso de gestión de la inversión y los procesos de evaluación del impacto *ex ante* y *ex post* de las inversiones en el marco de la implementación de las políticas sectoriales de competencia del MVCS, así como desarrollar los estudios necesarios que permita mejorar la identificación de las brechas en los servicios de saneamiento y coordinar las intervenciones con los programas del MVCS y los Gobiernos locales a fin de optimizar los resultados de las inversiones.

**Tabla 13: Análisis FODA de la propuesta de creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto**

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<div>✓ La Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto se ubicará en el más alto nivel jerárquico y dependerá directamente del Despacho Ministerial; por tal motivo las coordinaciones serán directas con las autoridades que tienen poder de decisión y eso beneficia a la efectiva implementación de la gestión por procesos para las inversiones en saneamiento.</div> <div>✓ Los profesionales de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto tendrán un alto nivel técnico y experiencia en la implementación de gestión por procesos y evaluación de impacto de las inversiones.</div>	<div>✓ El funcionario a cargo y los servidores de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto no tengan la especialización y experiencia en gestión por procesos y evaluación de impacto de las inversiones.</div> <div>✓ Por razones presupuestales no se implemente la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto.</div>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<div>✓ El MVCS tendrá la oportunidad de formular una estructura orgánica adecuada y que responda a los procesos que ejecuta para brindar bienes y servicios en el marco de sus competencias establecidas en su Ley de Organización y Funciones, Ley N° 30156, y demás normas sustantivas que le otorgan competencias al MVCS.</div>	<div>✓ Posible influencia política por parte de los Gobiernos Regionales y Locales que colisionen con los resultados técnicos elaborados por la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto.</div>

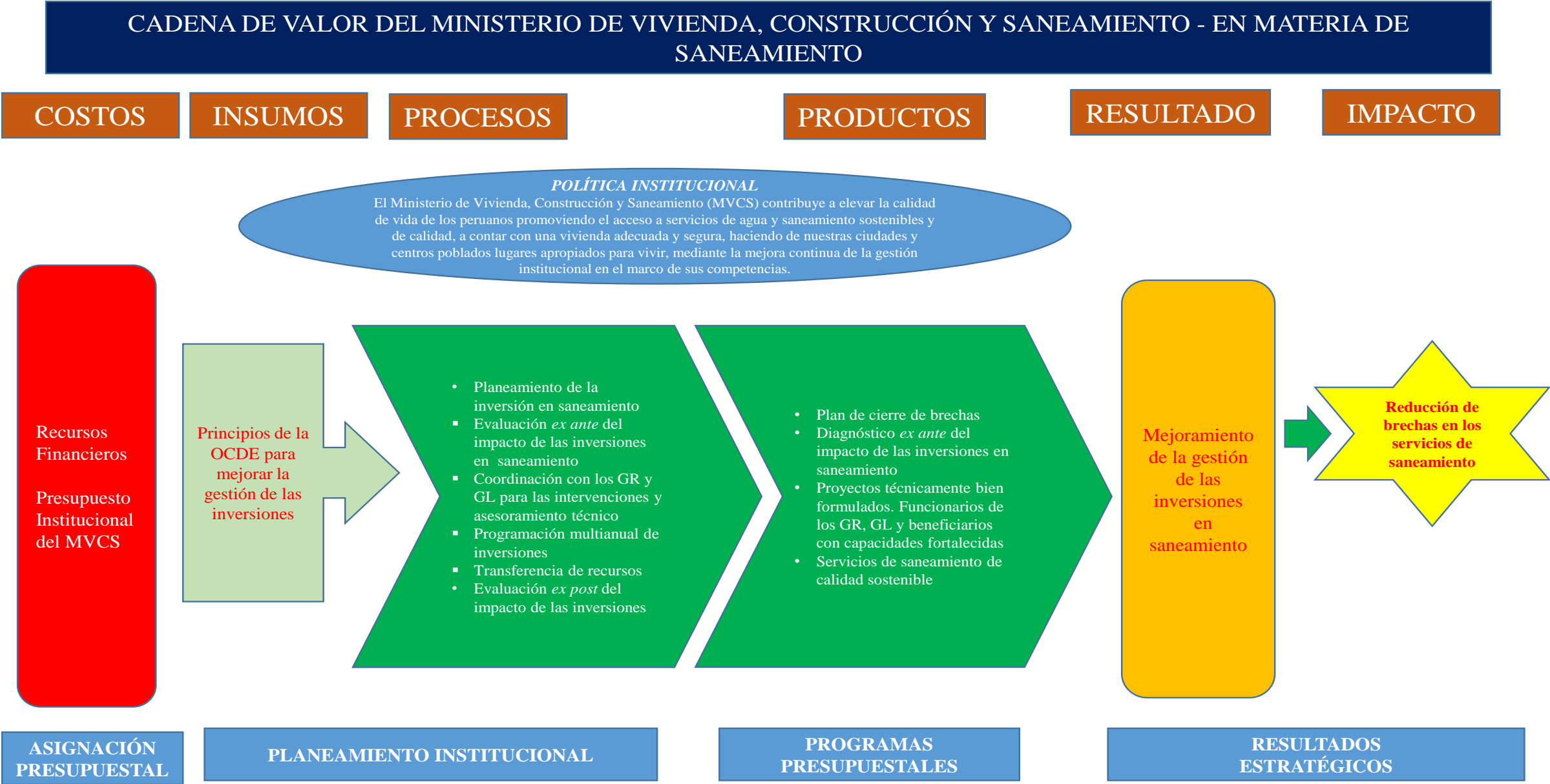
**Del financiamiento**

Al respecto, la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto se financiará con los recursos asignados a la Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto, la cual será eliminada de la estructura orgánica del MVCS, y se propone la creación de la referida oficina dependiendo de la Alta Dirección, asumiendo funciones relacionadas a la gestión de la inversión, por lo cual la implementación de esta nueva oficina no generará recursos adicionales a la institución; su operatividad y sostenibilidad se financiará con el presupuesto institucional.

En tal sentido, con la creación del macroproceso gestión de la inversión y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, para efectivizar la implementación de las recomendaciones de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones, se pretende lograr la siguiente cadena de valor, la cual se orienta a mejorar la gestión de las inversiones y lograr como impacto final reducir la brecha en los servicios de saneamiento que brinda el MVCS en el marco de sus competencias señaladas en la Ley N° 30156 – Ley de Organización y Funciones del MVCS.



Gráfico 10. Cadena de valor del sector saneamiento



Fuente: Elaboración propia 2018.

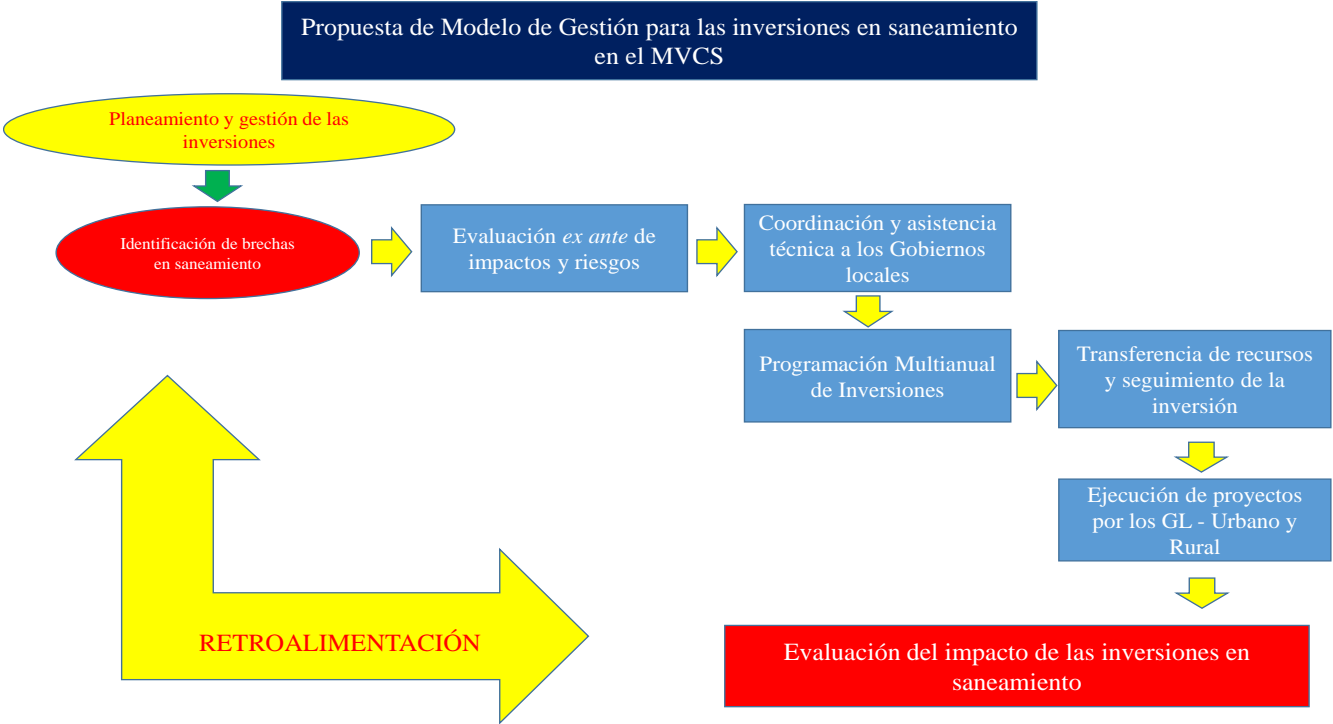
La creación del macroproceso denominado gestión de la inversión propone el modelo de gestión que se presenta a continuación el cual parte del planeamiento de las inversiones basado en estudios de base para la identificación de las brechas en los servicios de saneamiento; asimismo, se realizará la evaluación *ex ante* y *ex post* de los impactos y riesgos de las inversiones a fin de afinar la efectividad; igualmente, se deberá coordinar con los Gobiernos locales las inversiones a realizarse y verificar la prioridad en relación a la brecha, para luego realizar la programación de la cartera de inversiones.

Seguidamente se realizará la transferencia de los recursos financieros a los Gobiernos locales para la ejecución de los proyectos, luego el MVCS, a través de la nueva oficina creada, realizará la evaluación *ex post* del impacto en los ciudadanos respecto a las intervenciones del MVCS, verificando la efectividad y, finalmente, se desarrollará la retroalimentación sobre la base de los resultados obtenidos que servirán como nueva línea de base para continuar con el ciclo de la gestión de las inversiones en materias de saneamiento.

De esta forma, la propuesta pretende coadyuvar a mejorar la gestión de las inversiones que genere una reducción de la brecha en los servicios de saneamiento e impacte en elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

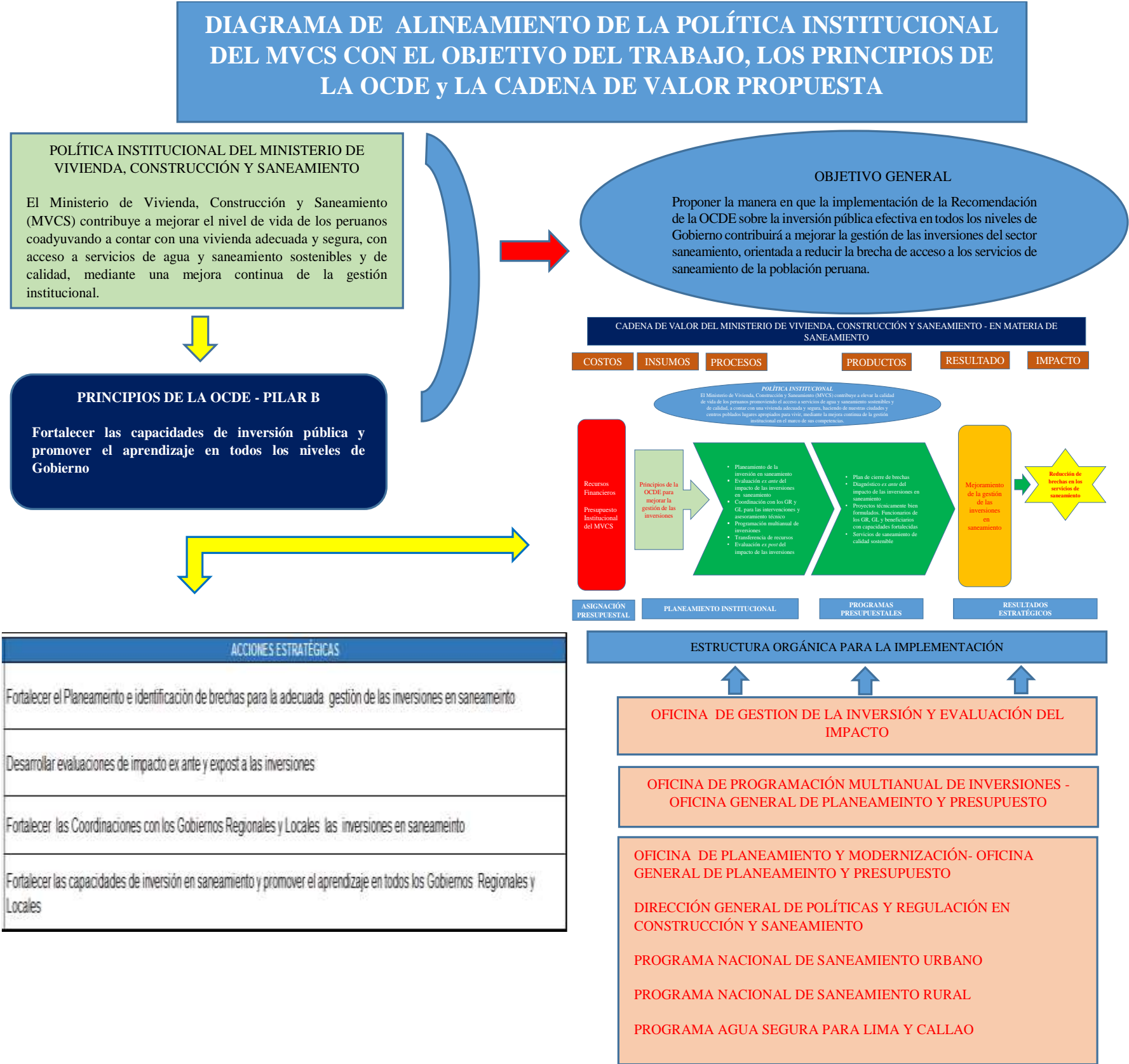
En el gráfico 11, se muestra la ruta de cómo se implementará la propuesta de mejora de la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS, a partir de la implementación del pilar B de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones. En tal sentido, la propuesta se implementará de la siguiente manera (gráfico 12):

Gráfico 11. Propuesta de modelo de gestión para las inversiones



Fuente: Elaboración propia 2018.

Gráfico 12. Diagrama de alineamiento de la política institucional



Fuente: Elaboración propia 2018.

### **3. De la relación de la política institucional del MVCS - Los principios de la OCDE y el objetivo del trabajo de investigación**

En el marco de la política institucional del MVCS –la cual establece que el MVCS contribuye a mejorar el nivel de vida de los peruanos coadyuvando a contar con una vivienda adecuada y segura, **con acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad**, mediante una mejora continua de la gestión institucional–, se plantea implementar el pilar B de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones, referido a fortalecer las capacidades de inversión y promover el aprendizaje en todos los niveles de Gobierno, con la participación de los órganos y los programas del MVCS.

Al respecto, se aprecia que los principios del pilar B de la Recomendación de la OCDE buscan mejorar las inversiones, lo cual se relaciona con la política institucional del MVCS, puesto que, al mejorar las inversiones en saneamiento, más ciudadanos tendrán acceso a servicios de agua y saneamiento, sostenibles y de calidad y mejorarán su calidad de vida. En tal sentido, se evidencia que el objetivo planteado para el presente trabajo de investigación denominado “Proponer la manera en que la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre la inversión pública efectiva contribuirá a mejorar la gestión de las inversiones del sector Saneamiento, orientada a reducir la brecha de acceso a los servicios de saneamiento de la población peruana”, coadyuvará al cumplimiento de la política institucional del MVCS.

### **4. De las acciones estratégicas propuestas y la cadena de valor esperada**

A fin de implementar el pilar B de la Recomendación de la OCDE, se plantean cuatro acciones estratégicas a ejecutar, las cuales coadyuvarán al cumplimiento del objetivo del trabajo de investigación y aportar al cumplimiento de la política institucional del MVCS. Estas son:

#### **4.1 Fortalecer el planeamiento e identificación de brechas para la adecuada gestión de inversiones en saneamiento**

De acuerdo con las entrevistas desarrolladas a funcionarios del MVCS, relacionados con la materia de saneamiento, mencionan que generalmente los proyectos que ejecuta el MVCS son producto de la demanda de Gobiernos regionales y locales, mesas de diálogo, GORE-Ejecutivo y otros espacios de concertación Estado-sociedad civil, quedando muy poco a la determinación técnica de la priorización de proyectos en base a criterios técnicos que garanticen la eficacia de la inversión, así como el cierre de brechas.

En tal sentido, se observa que el proceso de formulación de la Programación Multianual de Inversiones (PMI) del MVCS se basa en las demandas de proyectos de inversión que los Gobiernos regionales y locales ingresan a las oficinas desconcentradas de atención al ciudadano

– CAC del MVCS, mesas de diálogo, GORE-Ejecutivo y otros espacios de concertación, los cuales luego de superar los criterios de admisibilidad y elegibilidad, (los cuales no están orientados al cierre de brechas), son derivados a la sede central del MVCS e ingresados a la PMI, lo cual no garantiza que los referidos proyectos de inversión son el resultado de una investigación de la verdadera necesidad del servicio de agua a nivel nacional, lo cual es una de las causas que la brecha en cobertura agua y sobre todo en calidad tenga resultados negativos en promedio a nivel nacional, sobre todo en el ámbito rural.

Al respecto, se plantea la necesidad de identificar efectivamente las brechas en agua a partir del levantamiento de información primaria a nivel nacional a fin de identificar efectivamente las ciudades y centros poblados que no cuentan con el servicio de agua y en aquellas zonas donde tienen acceso a agua, evaluar la calidad del servicio. De tal forma que al determinar las verdaderas brechas estas se incluyan y prioricen en la PMI del MVCS.

Asimismo, considerando que la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA establece que el MVCS reserva hasta el 30% del presupuesto para inversiones consideradas estratégicas para el sector saneamiento, lo cual, de acuerdo con lo referido por los entrevistados, esta reserva no considera proyectos con impacto significativo en el cierre de brechas, sino más bien proyectos con compromisos asumidos por el MVCS. Se propone la modificación de la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA, “Establecen Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación para Priorizar la Asignación de Recursos a las Inversiones en el Sector Saneamiento”, incluyendo en el último párrafo del numeral 2.2 de la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA, que los proyectos a financiar incluidos en el 30% a que se refiere, necesariamente sean inversiones orientadas al efectivo cierre de brechas, para lo cual se deberá presentar el informe técnico correspondiente que sustente la prioridad urgente de su ejecución.

#### **4.2 Desarrollar evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post* a las inversiones**

Al respecto, de acuerdo con la información obtenida del MVCS y de los resultados del ENAPRES 2017, se observa que considerando los recursos financieros que el MVCS ha transferido a los Gobiernos regionales y locales para financiar proyectos de agua y saneamiento, alcanzando un total de S/ 6.163 millones en los cuatro últimos años, la brecha en cobertura no guarda la misma relación de mejora, solo una leve disminución; **y en cuanto a la brecha en calidad** de los servicios se observa que en el ámbito urbano en promedio solo se ha reducido un punto, mientras que en el ámbito rural **la brecha se ha incrementado.**

En tal sentido, se colige que las intervenciones realizadas por el MVCS no han generado el impacto que coadyuve al cierre de brechas tanto en cobertura y sobre todo en la calidad del servicio. Por tal motivo, se plantea que las unidades ejecutoras de inversiones del MVCS, desarrollen evaluaciones *ex ante* del impacto de las intervenciones a fin de verificar que los recursos que se transfieran para financiar proyectos de saneamiento coadyuven al cierre de brechas en caso contrario reorientar los recursos financieros a otras intervenciones. Asimismo, se plantea que se requiere realizar evaluaciones *ex post* del impacto logrado con las intervenciones a fin de realizar una retroalimentación respecto a los resultados obtenidos y sirva para planificar las siguientes intervenciones que coadyuven a disminuir paulatinamente las brechas en agua y saneamiento.

#### **4.3 Fortalecer las coordinaciones con los Gobiernos regionales y locales para las inversiones en saneamiento**

Respecto de las inversiones, como se ha evidenciado, los diferentes instrumentos en los que se sostiene el presente trabajo identifican deficiencias de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y, por tanto, plantean, entre otros, lineamientos e instrumentos para superarlas.

Entre los tres desafíos que identifica la Recomendación de la OCDE está el de la coordinación: coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental (OCDE s/f: 5). Por ello, plantea como pilar A: Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las políticas. Estableciendo los principios de: 1) Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares. 2) Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno (entre las herramientas menciona agencias nacionales o sus representantes trabajando con áreas subnacionales). Y 3) Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente (señalando entre los tipos de coordinación a autoridades conjuntas y uniones regionales o municipales). En la práctica, el gobierno peruano viene utilizando ya algunos de estas herramientas. Para el caso del principio 2, por ejemplo, el MVCS tiene desplegado en todos departamentos del país sus Centros de Atención al Ciudadano – CAC. Para el caso del principio 3 implementa: i) los Consejos de Ministros Descentralizados, que permite conocer más de cerca la problemática que afrontan las regiones, en diversos temas, como el de los servicios de saneamiento, donde las autoridades regionales y locales sienten que sus necesidades son escuchadas por el Gobierno Central; ii) los GORE–Ejecutivo, espacios en los que los ministros y representantes de sus sectores dialogan de manera bilateral con los gobernadores regionales y sus respectivos equipos técnicos; iii) los Muni-Ejecutivo, espacios donde los sectores dialogan con los gobiernos locales respecto de la problemática de las ciudades que representan y las posibles soluciones. También el Gobierno Central echa mano a las mancomunidades regionales (regulada por la Ley N° 29768, Ley de Mancomu-

nidad Regional, modificada por la Ley N° 30804) y las mancomunidades locales (regulada por la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, modificada por la Ley N° 29341).

Asimismo, la Política Nacional de Saneamiento identifica a la inadecuada articulación de los actores como una de las causas del problema central que afecta al sector. En concordancia con ello plantea consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento; estando entre sus lineamientos de política los de: definir una estrategia institucional que fortalezca la rectoría del MVCS para el cumplimiento de la prestación de los servicios e implementar Centros de Atención al Ciudadano en todas las regiones del país.

Sobre el particular, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en su pilar 1: Políticas públicas, planes estratégicos y operativos, señala que desarrollar capacidades de rectoría enmarcada en los alcances de las políticas sectoriales implica, entre otros aspectos, establecer estándares mínimos de cobertura y calidad de los servicios públicos en materias de competencia compartida entre el nivel nacional y los gobiernos descentralizados. Sobre este aspecto, como parte de los objetivos y ejes de la Política Nacional de Saneamiento, el MVCS propone la optimización de las soluciones técnicas, a fin de ejecutar inversiones en servicios de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera.

En este marco, se esperaría que el MVCS, a través del órgano de línea relacionado con el sector saneamiento, emita normas técnicas y/o estándares de calidad de los servicios de saneamiento, para en base a ellos la Oficina de Programación Multianual de Inversiones, en coordinación con las unidades formuladoras del sector, formule guías metodológicas para la elaboración de proyectos de inversión en el marco del Invierte.pe. Esto sería un instrumento potente para consolidar la rectoría del MVCS y mejorar los niveles de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales, prestadores de servicios, etc. La Oficina de Gestión de las Inversiones y Evaluación del Impacto realizaría las coordinaciones necesarias con los gobiernos regionales y locales para que las intervenciones tanto en proyectos de inversión, así como asistencia técnica que realicen los órganos y programas del MVCS, no se superpongan; asimismo, los convenios que suscriba con los gobiernos regionales y locales, deben considerar la participación del MVCS para la efectiva identificación de las brechas en saneamiento para su atención prioritaria.

#### **4.4 Fortalecer las capacidades de inversión en saneamiento y promover el aprendizaje en todos los Gobiernos regionales y locales**

Al respecto, considerando lo señalado por los entrevistados, los cuales refieren, entre otras cosas, que los proyectos son desarrollados por personal incompetente, ya que se advierte en diversas oportunidades “copia y pega” de información de otras localidades; asimismo, que los estudios técnicos para los expedientes no están debidamente realizados, no se toma en cuenta estudios topográficos y además que no se cuenta con criterios técnicos estandarizados para la priorización de la inversión.

En tal sentido, a la luz de los resultados que se viene obteniendo respecto al cierre de brechas en cobertura y sobre todo en la calidad de los servicios, se propone la referida acción estratégica, la cual se refiere a desarrollar dos componentes; por un lado, desarrollar la retroalimentación que se propone en el modelo gestión en las inversiones en saneamiento, desarrollando evaluaciones de impacto *ex post* y del resultado de estas revisar los aciertos y desaciertos en las intervenciones a fin de realizar los ajustes necesarios que permitan efectividad en las intervenciones en saneamiento que ejecuta el MVCS.

Por otro lado, se evidencia la urgente necesidad de fortalecer la asistencia técnica que realiza el MVCS a los gobiernos regionales y locales, tanto en contenido como en rigurosidad y acompañamiento, a los que intervienen en el proceso de inversiones en saneamiento en los gobiernos regionales y locales.

#### **5. De la estructura orgánica para la implementación de la mejora de la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS**

Para la implementación de las acciones estratégicas propuestas relacionadas al pilar B de la Recomendación de la OCDE, en el marco de la política institucional del MVCS, así como del objetivo del presente trabajo de investigación, a fin de lograr la cadena de valor institucional del MVCS, se requiere la participación de los órganos y programas; en tal sentido, de acuerdo con los órganos que se precisan en el diagrama de alineamiento de las acciones estratégicas, la cadena de valor y la modificación de la estructura orgánica, se requiere la participación de las siguientes oficinas y programas:

- Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto – OGIEI

Al respecto, se propone la creación de esta oficina la cual se ubicará en el más alto nivel de la estructura orgánica del MVCS, dependiendo directamente del Despacho Ministerial, responsable de conducir el proceso de gestión de la inversión y los procesos de evaluación del impacto *ex ante* y *ex post* de las inversiones en el marco de la implementación de las políticas sectoriales de competencia del MVCS, así como desarrollar los estudios necesarios



que permita mejorar la identificación de las brechas en los servicios de saneamiento y coordinar las intervenciones con los programas del MVCS y los Gobiernos locales a fin de optimizar los resultados de las inversiones para que las intervenciones tanto en proyectos de inversión así como asistencia técnica que realicen los programas del MVCS, no se superpongan entre ellos; asimismo, responsable de proponer que los convenios que se suscriben con los Gobiernos regionales y locales, consideren la participación del MVCS, para la efectiva identificación de las brechas en saneamiento para su atención prioritaria.

- Oficina de Programación Multianual de Inversiones - Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

Esta oficina es la encargada de desarrollar la programación multianual de las inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (como lo señala el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1252, aprobado por el Decreto Supremo N° 242-2018-EF).

La participación de esta oficina se refiere a la coordinación y asesoramiento a la Oficina de Gestión de las Inversiones y Evaluación del Impacto (OGIEI), a fin de que con los estudios que desarrolle la OGIEI, que permita mejorar la identificación de las brechas en los servicios de saneamiento del MVCS, se formule la programación multianual de inversiones (PMI) que contenga las intervenciones necesarias para el cierre de brechas tanto en cobertura de agua como en la calidad del servicio que ofrece el MVCS.

- Oficina de Planeamiento y Modernización (OPM) - Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

La OPM, es la unidad orgánica de asesoramiento responsable de conducir los sistemas administrativos de Planeamiento Estratégico y Modernización de la Gestión Pública.

Al respecto la participación de la mencionada unidad orgánica, en el marco de sus competencias y a fin de implementar la propuesta del presente trabajo, le corresponde proponer la creación del macro proceso gestión de la inversión y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, para efectivizar la implementación de las recomendaciones de la OCDE y, asimismo, proponer la cadena de valor a que se refiere el presente trabajo de investigación.

- Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (DGPRCS)

La DGPRCS es el órgano de línea dependiente del viceministerio de Construcción y Saneamiento, responsable de proponer normas en las materias de competencia del referido viceministerio.

Al respecto, la participación de la mencionada Dirección General se relaciona con lo que, en el marco de sus competencias, le corresponde proponer la modificación de la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA “Establecen Requisitos de Admisibilidad y Criterios de

Evaluación para Priorizar la Asignación de Recursos a las Inversiones en el Sector Saneamiento”, modificando el último párrafo del numeral 2.2, proponiendo que los proyectos a financiar incluidos en el 30% a que se refiere el referido artículo, necesariamente sean inversiones orientados al efectivo cierre de brechas, para lo cual se deberá presentar el informe técnico correspondiente que sustente la prioridad urgente de su ejecución.

- Programa Nacional de Saneamiento Urbano, Programa Nacional de Saneamiento Rural, Programa Agua Segura para Lima y Callao

Los referidos programas, dependientes del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, de acuerdo a sus normas de creación tienen como objetivo implementar la política nacional de saneamiento a nivel nacional a través de la ejecución de proyecto de inversión en saneamiento y de ejecutar el proceso de admisibilidad y evaluación de las demandas de financiamiento de proyectos de inversión en saneamiento, en el marco de lo señalado en la RM N° 155-2017-VIVIENDA, que presentan los Gobiernos regionales y locales en los Centros de Atención al Ciudadano - CAC.

Al respecto, la participación de los referidos programas para la implementación de la propuesta del trabajo de investigación, en coordinación con los Gobiernos regionales y locales y la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, levantar la información primaria respecto a las poblaciones que no cuentan con el servicio de agua y la calidad del servicio en donde si hay cobertura del servicio. Asimismo, aplicar los criterios de priorización modificados, a fin que la información que se obtenga permita formular una PMI, que se ajuste a la efectiva necesidad de agua a nivel nacional y coadyuve a la reducción paulatina de la brecha en cobertura y sobre todo en calidad del servicio de agua segura a todos los ciudadanos del Perú.

Por otro lado, los mencionados programas deberán participar en el proceso de retroalimentación del modelo de gestión de las inversiones en saneamiento participando en las evaluaciones *ex ante* y *ex post* a fin de identificar el impacto en las intervenciones del MVCS en materia de saneamiento y permitan verificar los posibles errores e inexactitudes en las intervenciones a fin de mejorar y completar la intervención de manera efectiva.

## **6. De la cadena de valor proyectada del sector saneamiento**

La cadena de valor que se proyecta lograr en materia de saneamiento, está conformada por el resultado que se espera lograr relacionado al mejoramiento de la gestión de las inversiones en saneamiento, lo cual coadyuvará a lograr un impacto positivo en la reducción de la brecha en cobertura y calidad en agua a nivel nacional.

Este resultado se espera lograr con la ejecución de los recursos financieros del presupuesto institucional del MVCS; para la implementación de las acciones estratégicas que se proponen, las cuales se relacionan con las recomendaciones establecidas en el pilar B de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones.

En tal sentido, los productos que permitirán lograr el resultado esperado está conformado por, un portafolio de proyectos de inversión que estén técnicamente bien formulados y que estén orientados al cierre de brechas en agua que permitan una adecuada Programación Multianual de Inversiones - PMI - MVCS, que recoja la efectiva necesidad de los servicios de cobertura y calidad y sostenibles de agua a nivel nacional.

Para tal efecto, se está planteando la creación del macroproceso gestión de las inversiones en el marco de la gestión por procesos en las entidades públicas, para lo cual se propone la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, el cual será el órgano responsable de su ejecución y coordinación con los demás órganos del MVCS que se precisan en el presente trabajo de investigación.

## **7. Exposición de la propuesta a las influencias políticas**

De lo expuesto en este capítulo, queda claro que el accionar de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación de Impacto y las propuestas que presente al Despacho Ministerial se fundaría en elementos netamente técnicos vinculados a la normativa sobre las inversiones; trabajando coordinadamente con los operadores del Invierte.pe en el sector saneamiento. Por otro lado, ayudaría significativamente que el modelo de gestión de la Oficina cuente con procesos de evaluación y priorización de las inversiones formalmente sistematizados o digitalizados. Estos elementos, contribuirían a reducir el grado de exposición a las influencias políticas a la que estaría afecta dicha Oficina.

## **Capítulo VI. Resumen de resultados**

Dado que la propuesta de mejora de la gestión de inversiones es aún una proposición, no es posible hacer referencia a resultados finales y menos aún a impactos. No obstante, sí es posible mencionar algunos resultados previos:

- Fortalecimiento de las funciones.
- Ampliación de la cobertura del servicio de agua y saneamiento.
- Incremento de la eficiencia de las inversiones.
- Estimación del costo de implementación de la propuesta de proceso.
- Relación de las modificaciones del macroproceso de inversiones.
- Viabilidad en función a los resultados.
- Evidencias de los resultados obtenidos.
- Consideraciones del entorno político y social.

No obstante, en el desarrollo del presente trabajo se tomó como referencia la ENAPRES (la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales) que aporta información valiosa respecto a la instalación de servicios de saneamiento, así como de la operación y mantenimiento de los mismos. Una mejora en la gestión de las inversiones en servicios de saneamiento que realicen los actores del sector se reflejaría precisamente en las evidencias que recoge esta encuesta (ver Anexo 5), estando entre ellas las siguientes:

- Hogares que tienen acceso al servicio de agua por red pública a nivel de regiones
- Nivel de avance en la calidad del agua que se brinda a la población (urbana y rural)
- Obras paralizadas en saneamiento, sus causas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **1. Conclusiones**

1. La Recomendación de la OCDE contribuirá a mejorar la gestión de las inversiones del sector saneamiento mediante su implementación a través de los instrumentos de gestión del MVCS, en el nivel más alto del planeamiento estratégico sectorial e institucional, la implementación de la gestión por procesos y la modificación de su estructura orgánica
2. La propuesta de implementación de la Recomendación de la OCDE para mejorar la gestión de las inversiones en el sector saneamiento considera la creación del macro proceso de tipo estratégico denominado Gestión de la Inversión y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto, lo cual representa un nuevo modelo de gestión con el que se espera lograr una cadena de valor cuyo impacto final es la reducción de las brechas de acceso a los servicios de saneamiento.
3. La implementación de las recomendaciones de la OCDE constituye un instrumento para la mejora de la gestión de las inversiones en el sector saneamiento. Estos instrumentos serán utilizados por los gestores de la oficina que la presente investigación propone crear, en las diferentes fases del ciclo de inversión.
4. Debe haber cambios en la estructura de la entidad para la puesta en práctica de lineamientos de política de gestión de las inversiones. La concreción exitosa de operaciones por ejecución de inversiones del MVCS requiere cambios significativos en la estructura institucional actual, que muestra una serie de limitaciones y no permite la adecuada gestión de las inversiones en el MVCS.
6. Considerando la información obtenida y las opiniones de los entrevistados se concluye que el actual modelo de gestión de las inversiones en saneamiento no está coadyuvando al cierre de brechas respecto a la cobertura y principalmente a la calidad del agua que consumen los ciudadanos.

### **2. Recomendaciones**

1. Recomendar que el MVCS actualice sus instrumentos de gestión en el marco del SINAPLAN considerando los objetivos y ejes de la Política Nacional de Saneamiento.
2. Recomendar que el MVCS modifique la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA poniendo énfasis en el financiamiento de inversiones en saneamiento que ayuden a cerrar las brechas en el acceso para la población.
3. Revisar la presente propuesta de nuevo modelo de gestión para las inversiones en saneamiento y sus componentes y de considerarlo pertinente implementarla.

## Bibliografía

- Bravo, Juan (2005). *Gestión de procesos (con responsabilidad social)*. Santiago de Chile: Editorial Evolución.
- Ceplan (2017). *Guía para el Planeamiento Institucional*. Lima: R&C Holding SRL.
- Chiavenato, Idalberto (2014). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: Mc Graw – Hill. Interamericana Editores S.A.
- Daft, Richard L. (2004). *Teoría y diseño organizacional*. Octava edición, México, D.F.: Thompson.
- Daft, Richard L. (2015). *Teoría y diseño organizacional*. Undécima edición, México, D.F.: Cengage Learning.
- Dirección Nacional de Planeamiento de Colombia – DNP (2018). *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia. Estructura*. Fecha de consulta: 20/11/2018. <[https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Estructura\\_Sinergia.aspx](https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Estructura_Sinergia.aspx)>
- Dirección Nacional de Planeamiento de Colombia – DNP (2018). *Guías Metodológicas Sinergia - Orientaciones para que un Alcalde o Gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo*. Fecha de consulta: 20/11/2018. <[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Gu%C3%ADa%20Sinergia%20Territorial\\_2013.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Gu%C3%ADa%20Sinergia%20Territorial_2013.pdf)>
- Gibson, James L., Ivancevich, John M., Donnelly, James H. Jr. y Konopaske, Robert (2006). *Organizaciones, comportamiento, estructura, procesos*. Duodécima edición. México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2018). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2017*. Fecha de consulta: 20/11/2018. <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1520/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1520/index.html)>
- Jones, Gareth R. (2013). *Teoría organizacional, diseño y cambios en las organizaciones*. Séptima edición. México, D.F.: Pearson Educación.
- Koontz, Harold, Weihrich, Heinz y Mark, Cannice (2012). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*. Décima cuarta edición. Lima: Mc Graw Hill.
- Malhotra, Naresh K. (2008). *Investigación de mercados*. Quinta edición. México: Pearson – Prentice Hall.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2010). Instructivo para la Formulación de Indicadores de Desempeño ([https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto\\_publico/normativa/Instructivo\\_Formulacion\\_Indicadores\\_Desempeno.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto_publico/normativa/Instructivo_Formulacion_Indicadores_Desempeno.pdf))

- MEF (2018). Decreto Supremo N° 242-2018-EF que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252 – Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Diario oficial El Peruano. Lima. Normas Legales del 30.10.2018.
- MEF – Portal de transparencia Económica (2018). *Consulta amigable*. Fecha de publicación: 31/12/2018. Fecha de consulta: 06/01/2019.  
<<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=Proyecto>>
- Mintzberg, Henry (1999 [1984]). *La estructuración de las organizaciones*. Sexta reimpresión. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mullins, John y Randy, Komisar (2010). *Mejorando el modelo de negocio. Cómo transformar su modelo de negocio en un Plan B viable*. Barcelona: Editorial Profit.
- MVCS (2017a). Política Nacional de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-Vivienda. Diario oficial El Peruano. Lima. Normas Legales del 30.03.2017.
- MVCS (2017b). Plan Nacional de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-Vivienda. Diario oficial El Peruano. Lima. Normas Legales del 25.06.2017.
- OCDE (s/f). *Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción*. Fecha de consulta: 05/02/2018. <<https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>>.
- OCDE (1960). *Convención de la OCDE*. 14 de diciembre de 1960, París, Francia. Fecha de consulta: 03/11/2018. <<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/convenciondelaoede.htm>>
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario oficial El Peruano. Lima. Normas Legales del 09.01.2013.
- PCM (2018). Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario oficial El Peruano. Lima. Normas Legales del 20.03.2018.
- PCM (2018), Norma Técnica N° 001-2018- PCM/SGP – Norma Técnica “Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública”, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (s/f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Fecha de consulta: 05/02/2018. <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/sustainable-development-goals-booklet.html>>
- Robbins, Stephen (1996). *Fundamentos de administración*. México-New York: Prentice Hall. Hispanoamericana S.A.

## **Anexos**



## Anexo 1. Perú: Diagnóstico del sector saneamiento

Problema central	Evidencias
Brechas en el acceso a los servicios de saneamiento	Para el año 2016, de una población total de 31,4 millones de habitantes, se estimó que 3,4 millones de personas (10,8%) carecen del servicio de agua potable; mientras que 8,0 millones de personas (25,5%) carecen del servicio de alcantarillado.
Causas	Evidencias (2016)
1. Insuficiente cobertura y calidad de los servicios	<p>Cobertura área urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio de agua potable: 94,7%</li> <li>- Servicio de alcantarillado: 89,5%</li> </ul> <p>Cobertura área rural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio de agua potable: 70,5%</li> <li>- Servicio de alcantarillado: 23,7%</li> </ul>
2. Deficiencia en la gestión de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunas empresas prestadoras aún no gestionan adecuadamente sus inversiones;</li> <li>- Las transferencias del Tesoro Público no han respondido a una planificación sectorial nacional;</li> <li>- Del total de presupuesto público asignado al sector saneamiento en el periodo 2011-2016, el nivel de ejecución promedio para los 3 niveles de gobierno alcanzó el 65 %;</li> <li>- Las inversiones no logran reducir las brechas y hay un alto índice de inoperatividad de los servicios;</li> <li>- La valoración de los habitantes por los servicios de saneamiento es débil, prefieren pagar mayores precios por otros servicios.</li> </ul>
3. Debilidad de la gestión de los prestadores	El desempeño de las empresas prestadoras de servicios no es satisfactorio y no son sostenibles, dado que no hay capacidad de generar ingresos propios. La cobertura deficiente va acompañada de servicios con problemas de calidad.
4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos en saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los expedientes técnicos no siguen un patrón uniforme para los ámbitos urbano y rural;</li> <li>- Ausencia de instrumentos de inversión estandarizados;</li> <li>- Soluciones técnicas inadecuadas para determinados ámbitos geográficos, no sostenibles y sobredimensionados.</li> </ul>
5. Inadecuada articulación de los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de coordinación entre el MVCS, los GR, los GL y demás actores;</li> <li>- Ausencia de una dirección clara y directa encaminada al logro del objetivo común;</li> <li>- Empresas prestadoras sin capacidad de gestión para formular proyectos y sostener la calidad del servicio.</li> </ul>
6. Baja valoración de los servicios de saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción negativa de la población respecto a la gestión de las empresas prestadoras;</li> <li>- Escaso cuidado del agua potable por los usuarios, uso inadecuado del alcantarillado;</li> <li>- Inadecuados hábitos de pagos de los usuarios, lo que no permiten cubrir costos de operación y mantenimiento.</li> </ul>

Fuente: Política Nacional de Saneamiento, acápite 4. Elaboración propia 2018.

## Anexo 2. Perú: Objetivos y ejes de la Política Nacional de Saneamiento

Problema central	Objetivo central	
Brechas en el acceso a los servicios de saneamiento	Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento	
Causas	Objetivos específicos	Ejes de política
1. Insuficiente cobertura y calidad de servicios	1. Atender a la población sin acceso a los servicios y de manera prioritaria a la de escasos recursos	1. Acceso de la población a los servicios de saneamiento
2. Deficiencia en la gestión de las inversiones	2. Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores	2. Sostenibilidad financiera
3. Debilidad de la gestión de los prestadores	3. Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores	3. Fortalecimiento de los prestadores
4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos en saneamiento	4. Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera	4. Optimización de las soluciones técnicas
5. Inadecuada articulación de los actores	5. Consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento	5. Articulación de los actores
6. Baja valoración de los servicios de saneamiento	6. Desarrollar una cultura ciudadana de valoración de los servicios de saneamiento	6. Valoración de los servicios de saneamiento

Fuente: Política Nacional de Saneamiento, acápite 6. Elaboración propia 2018.

### **Anexo 3. Ficha de entrevista**

Nombre y Apellido: .....

Fecha: .....

#### **Conocimiento del sector Agua y Saneamiento**

- a. ¿Cuáles son, en su opinión, los factores limitantes para que la gestión de inversiones en el sector Agua y Saneamiento no efectivice el cierre de brechas en cuanto a cobertura?
- b. ¿Conoce usted el proceso de gestión de las inversiones en saneamiento que desarrolla el sector Agua y Saneamiento del MVCS?
- c. De su apreciación personal, ¿cree usted que el proceso actual está ayudando a lograr el cierre de brechas de cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento?, ¿por qué?
- d. ¿Piensa que es posible mejorar el proceso de gestión de las inversiones o implementar uno nuevo para influir de mejor manera en la reducción de las brechas en los servicios de saneamiento?
- e. Desde su experiencia en el MVCS, ¿los proyectos de inversión en saneamiento que se programan en el PMI son producto de una planificación territorial nacional respecto a las brechas en los servicios de saneamiento?

#### **Conocimiento de las recomendaciones de la OCDE**

- f. ¿Conoce usted de la existencia de la Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno, adoptado por el Consejo de la OCDE?
- g. ¿Cree usted que la implementación de dicha Recomendación de la OCDE podría mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS?

#### **Sobre la propuesta de solución**

- h. ¿Respecto al proceso de gestión para las inversiones en saneamiento que se propone, le parece que podría mejorar la forma de gestionar las inversiones en el MVCS y coadyuvar al cierre de brechas en saneamiento?
- i. ¿Cree usted que con la implementación del macro proceso Gestión de la Inversión, en el marco del proceso de implementación de la Gestión por procesos en el MVCS, y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto coadyuve a mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento del MVCS e impacte en reducir la brecha en cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento?

**Anexo 4. OCDE – Principios para fortalecer la eficacia de la inversión pública en todos los niveles del Gobierno**

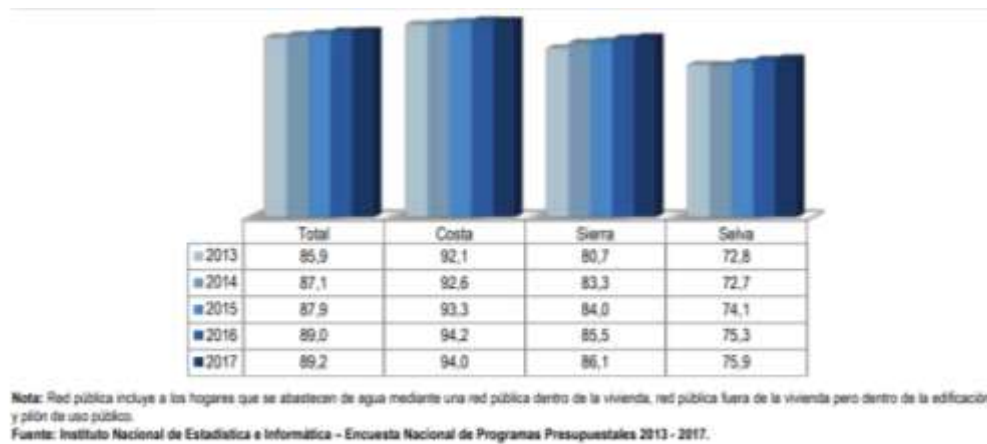
PILARES	PRINCIPIOS	
A: Coordinar la inversión pública en todos los niveles de gobierno	1. Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares	i) Diseñar e implementar estrategias de inversión adaptadas al sitio para el cual atenderá
		ii) Buscar complementariedades y reducir los conflictos entre las estrategias sectoriales
		iii) Promover la producción de datos a la escala subnacional pertinente para informar a las estrategias de inversión y producir evidencias para la toma de decisiones
	2. Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno	Coordinar la inversión pública entre los diferentes niveles del gobierno para fortalecer su eficacia y efectividad
B: Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles del gobierno	4. Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública	i) Utilizar evaluaciones integrales y de largo plazo para la selección de inversiones
		ii) Evaluar diferentes tipos de riesgos e incertidumbres asociados con la inversión pública, incluyendo los impactos a largo plazo, en una etapa temprana del ciclo de inversión como parte de una evaluación
	5. Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión	i) Involucrar a los actores de la sociedad civil, del sector público y privado en el diseño e implementación de las estrategias de inversión pública para aumentar el valor social y económico, y para garantizar la rendición de cuentas
		ii) Buscar un equilibrio al incorporar las perspectivas de las partes interesadas, tomando las medidas necesarias para evitar influencia desproporcionada de los grupos de interés especiales
	6. Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades	i) Armonizar los acuerdos de financiación privada con las necesidades de inversión y las capacidades, particularmente a nivel subnacional, por medio del análisis detallado de los pros y contras de los diferentes acuerdos de participación privada y lo que implican en cuanto a riesgo y la capacidad financiera y administrativa del Gobierno
		ii) Involucrar a los actores privados y las instituciones financieras en la inversión pública para que ofrezcan más que solo financiación

PILARES	PRINCIPIOS	
	7. Reforzar los conocimientos de los funcionarios públicos y de las instituciones que participan en la inversión pública	Fortalecer la capacidad tanto de los funcionarios como de las instituciones públicas asociadas a la inversión pública
	8. Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia	Aclarar los resultados que se deben alcanzar por medio de la inversión pública y buscar los mecanismos para alcanzarlos
C: Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles del gobierno	9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión	i) Emplear un marco fiscal adaptado a los diferentes objetivos de la política de inversión
		ii) Establecer las condiciones habilitantes para que los Gobiernos subnacionales sean capaces de explotar su propio potencial para generar ingresos, no solo para financiar la inversión, sino para permitir la participación en acuerdos de financiación y para hacerse cargo de los costos de operaciones y el mantenimiento a largo plazo
	10. Exigir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles del gobierno	Adoptar buenas prácticas para realizar el presupuesto y rendición de cuentas financieras tales como costear con precisión los planes de inversión pública, reflejarlos en las estrategias de presupuestos y los procesos de asignación, adaptándolas a un marco presupuestario a mediano plazo y considerando debidamente los costos de operación y mantenimiento a largo plazo
	11. Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles del gobierno	i) Maximizar la transparencia en todas las etapas del ciclo de contratación, promover la profesionalización de la función de contratación, y establecer mecanismos claros de rendición de cuentas y de control
		ii) Utilizar el proceso de adquisiciones para asegurar una prestación efectiva de servicios públicos buscando alcanzar objetivos estratégicos en los diferentes niveles del Gobierno
	12. Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los niveles del gobierno	Lograr regulaciones coherentes y de alto nivel en todos los niveles del gobierno, evaluando el marco regulatorio cuando se establecen los programas y las prioridades de inversión

Fuente: OCDE (s/f).

## Anexo 5. Indicadores del sector saneamiento

Hogares que tienen acceso al servicio de agua por red pública a nivel de regiones en el periodo 2013 - 2017



Hogares que tienen el servicio de agua por red pública en forma permanente a nivel de regiones en el periodo 2014 -2017

Región natural	Año				Variación Porcentual (2017-2016)
	2014	2015	2016	2017	
Total	94.8	95.1	94.2	93.8	-0.4
Costa	94.2	94.2	93.9	93.0	-0.9
Sierra	96.4	96.8	94.9	95.5	0.6
Selva	93.5	95.0	93.4	93.2	-0.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) - Encuesta Nacional de Programa Presupuestal 2014-2017.

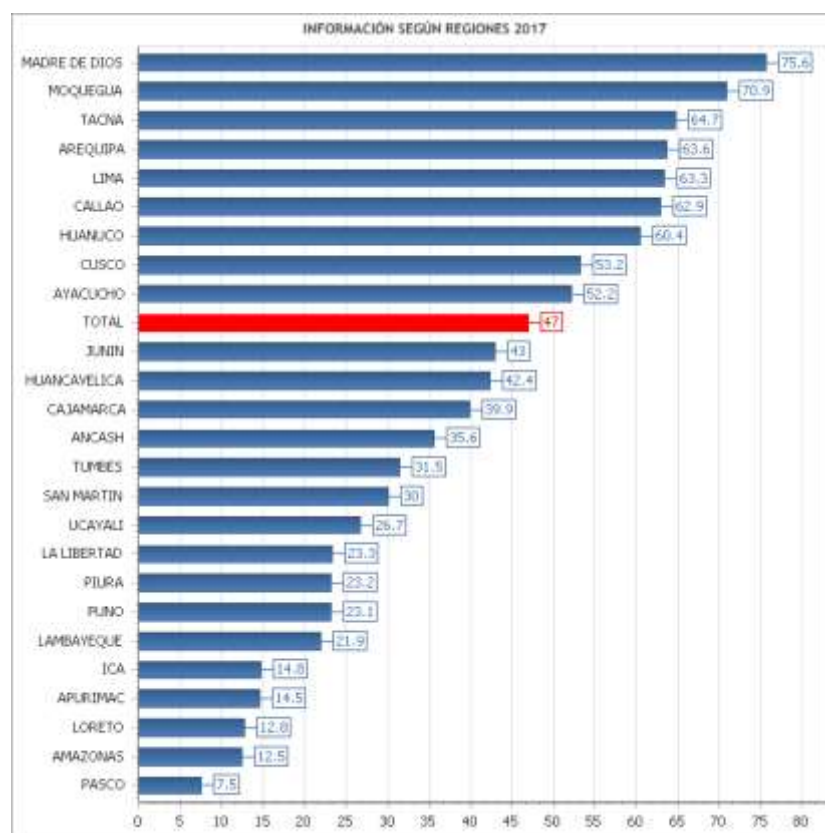


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2014 - 2017.

## Nivel de avance en la calidad del agua que se brinda a la población - Ámbito urbano

Hogares que tienen agua segura (Presencia de Cloro Residual Libre Mayor o igual a 0.5 mg/l.) (Porcentaje)				
Ámbito Geográfico	2017	2016	2015	2014
TOTAL URBANO	47.0	53.4	54.4	55.4
DEPARTAMENTO				
AMAZONAS	12.5	19.9	20.4	19.7
ANCASH	35.6	44.1	53.0	54.6
APURIMAC	14.5	20.3	28.4	28.2
AREQUIPA	63.6	72.4	70.7	69.7
AYACUCHO	52.2	49.2	51.3	60.9
CAJAMARCA	39.9	52.6	53.9	45.3
CALLAO	62.9	67.7	76.5	80.4
CUSCO	53.2	67.2	75.2	75.3
HUANCAVELICA	42.4	43.6	45.7	48.0
HUANUCO	60.4	60.8	64.6	55.0
ICA	14.8	15.3	13.9	18.8
JUNIN	43.0	50.6	53.4	48.4
LA LIBERTAD	23.3	26.6	20.3	13.0
LAMBAYEQUE	21.9	19.1	16.8	21.2
LIMA	63.3	69.9	68.2	71.8
LORETO	12.8	16.7	26.1	32.8
MADRE DE DIOS	75.6	76.3	75.5	73.4
MOQUEGUA	70.9	71.2	62.7	75.3
PASCO	7.5	7.8	7.0	4.8
PIURA	23.2	27.8	37.7	27.2
PUNO	23.1	36.6	44.0	48.0
SAN MARTIN	30.0	41.3	42.5	42.5
TACNA	64.7	82.6	83.9	88.6
TUMBES	31.5	34.5	39.8	35.4
UCAYALI	26.7	32.1	27.6	9.0
LIMA PROVINCIAS 2/	34.3	40.8	38.4	43.6
PROVINCIA LIMA 3/	65.8	72.4	70.7	74.1

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

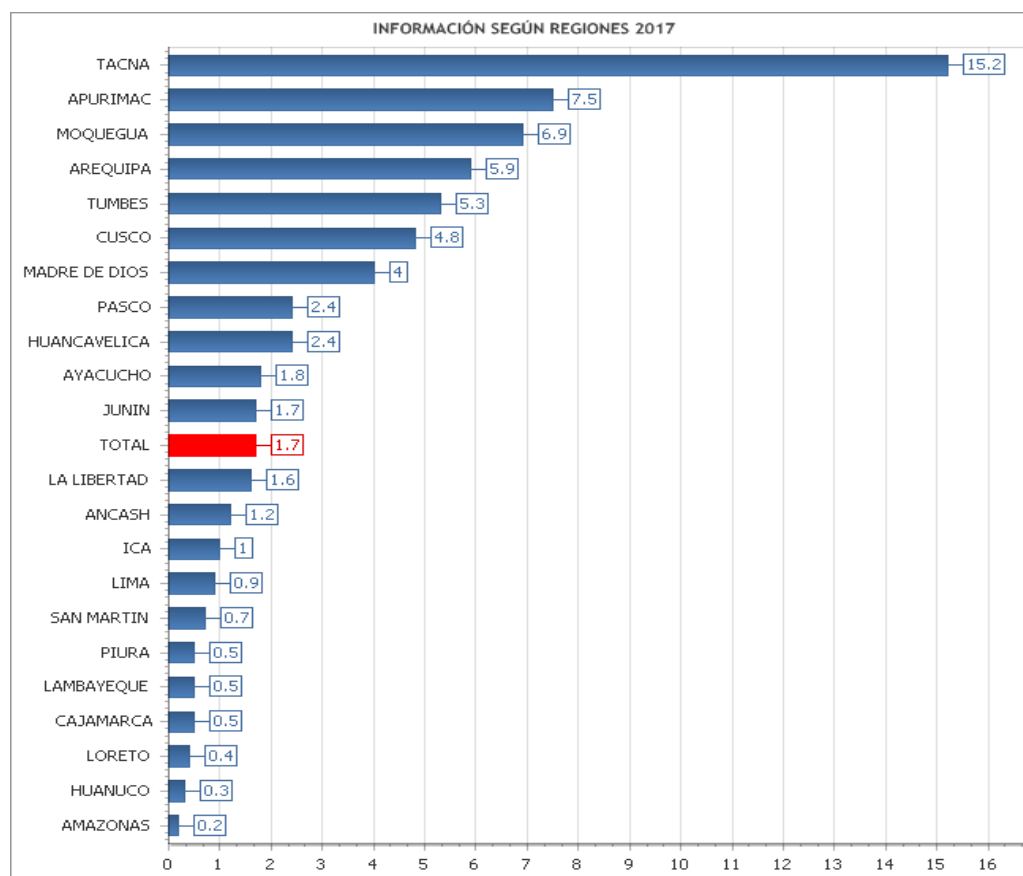


Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

## Del nivel de avance en la calidad de agua que se brinda a la población- Ámbito rural

<b>Hogares que tienen agua segura (Presencia de Cloro Residual Libre Mayor o igual a 0.5 mg/l.) (Porcentaje)</b>				
Ámbito Geográfico	2017	2016	2015	2014
TOTAL RURAL	1.7	2.2	1.2	1.4
DEPARTAMENTO				
AMAZONAS	0.2	0.6	0.1	0.6
ANCASH	1.2	0.5	1.3	1.9
APURIMAC	7.5	2.8	1.9	1.1
AREQUIPA	5.9	5.4	2.7	5.3
AYACUCHO	1.8	2.3	1.7	0.1
CAJAMARCA	0.5	3.8	0.9	0.7
CUSCO	4.8	6.7	1.3	3.1
HUANCAVELICA	2.4	0.6	0.7	0.6
HUANUCO	0.3	0.4	1.1	1.8
ICA	1.0	2.5	6.0	1.2
JUNIN	1.7	0.7	0.6	1.9
LA LIBERTAD	1.6	0.3		1.1
LAMBAYEQUE	0.5	1.7		0.4
LIMA	0.9	3.9	2.1	2.6
LORETO	0.4	0.8	2.8	2.3
MADRE DE DIOS	4.0	11.1	9.2	8.2
MOQUEGUA	6.9	5.5	5.5	3.8
PASCO	2.4	1.3	0.3	0.9
PIURA	0.5	1.3	1.5	2.1
PUNO		0.1	0.1	
SAN MARTIN	0.7	3.1	1.1	0.6
TACNA	15.2	12.6	6.4	9.1
TUMBES	5.3	9.7	13.9	11.7
UCAYALI		0.2		0.2
LIMA PROVINCIAS 2/	0.9	3.9	2.1	2.8

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos –MVCS (2018).



Fuente: Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).



### Obras paralizadas en saneamiento - Ámbito urbano

Un total de 86 obras paralizadas con un monto transferido por el MVCS de S/ 1 193 515 987, equivalente al 69,6% promedio del avance de ejecución, correspondiéndole un monto de inversión total de S/ 1 714 784 830.

REGIÓN	Nº PROYEC	Monto de Inversión S/	Monto Transferido S/
AMAZONAS	4	108,176,943	123,859,796
ANCASH	4	59,539,985	54,177,624
APURIMAC	2	51,116,360	33,676,439
AREQUIPA	3	196,237,587	77,844,032
AYACUCHO	3	52,735,191	51,402,266
CAJAMARCA	2	11,711,904	14,092,014
CUSCO	7	89,811,288	42,584,913
HUANCAVELICA	1	9,639,821	9,462,084
HUANUCO	4	140,033,223	48,012,705
ICA	2	51,858,622	7,248,187
JUNIN	3	26,419,014	24,525,480
LA LIBERTAD	3	29,049,777	22,101,267
LAMBAYEQUE	7	190,750,644	179,760,429
LIMA	4	43,041,171	41,610,731
LORETO	7	67,364,738	69,638,926
MOQUEGUA	1	37,567,522	10,000,000
PASCO	3	57,294,168	14,605,470
PIURA	8	192,106,060	136,480,607
PUNO	3	102,853,324	122,042,288
SAN MARTIN	5	85,589,214	76,259,294
TACNA	2	9,870,684	9,107,639
TUMBES	6	28,660,927	25,023,796
UCAYALI	2	73,356,662	0
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>1,714,784,830</b>	<b>1,193,515,987</b>

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

Al respecto, puede afirmarse que las causas más representativas que originan la paralización de los proyectos de inversión orientados al cierre de brechas en los ámbitos urbano y rural son las siguientes:

### Causas de paralización

CAUSA	DETALLE	PORCENTAJE
Deficiencia del Expediente Técnico	Terreno Recurso Hídrico Diseño Falta autorizaciones	49 %
Incumplimiento Contractual por Parte del Contratista	Retraso en la ejecución de la obra Por abandono de obra, intervención económica, renovación de cartas fianzas, etc.	29 %
Deficiencia Administrativa de la Unidad Ejecutora	No contar con presupuesto para la ejecución de la obra	15 %
Por Conflictos Sociales	Interés de agua Conflictos entre localidades	7 %

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos –MVCS (2018).

Respecto a la tabla anterior, se verifica que la causa más representativa, 49%, es la deficiencia en el expediente técnico, lo cual muestra una debilidad en la evaluación técnica de los

expedientes por parte del Programa Nacional de Saneamiento Urbano del MVCS antes de aprobar su financiamiento, lo cual trae como consecuencia la paralización de los proyectos y la pérdida de recursos del tesoro público, afectando a la población beneficiaria.

#### Obras paralizadas de saneamiento – Ámbito rural

DEPARTAMENTO	NUMERO DE PROYECTOS			MONTO INVERSIÓN
	Permanente	Temporal	Total	
AMAZONAS	2	2	4	38,492,063
ANCASH	0	5	5	30,141,850
APURIMAC	5	4	9	34,151,660
AREQUIPA	1	0	1	1,461,017
AYACUCHO	2	4	6	31,306,676
CAJAMARCA	6	7	13	71,950,430
CUSCO	2	4	6	25,493,422
HUANCAVELICA	0	3	3	6,569,360
HUANUCO	0	4	4	20,023,015
ICA	0	2	2	10,279,787
JUNIN	1	5	6	36,402,166
LA LIBERTAD	0	1	1	2,032,291
LAMBAYEQUE	6	0	6	77,433,518
LIMA	2	0	2	3,328,438
LORETO	0	2	2	13,501,356
MADRE DE DIOS	2	0	2	7,989,886
MOQUEGUA	0	1	1	5,201,865
PASCO	1	2	3	13,466,168
PIURA	3	2	5	42,837,277
PUNO	10	5	15	52,071,374
SAN MARTIN	2	0	2	6,696,297
TUMBES	0	1	1	6,306,634
UCAYALI	1	0	1	3,830,532
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>54</b>	<b>100</b>	<b>540,967,083</b>
		<b>100</b>		

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

#### Causas de paralización

CAUSA	DETALLE	PORCENTAJE
Deficiencia del Expediente Técnico	Terreno Recurso Hídrico Diseño Falta autorizaciones	32 %
Incumplimiento Contractual por Parte del Contratista	Retraso en la ejecución de la obra Por abandono de obra, intervención económica, renovación de cartas fianzas, etc.	45 %
Deficiencia Administrativa de la Unidad Ejecutora	No contar con presupuesto para la ejecución de la obra	12 %
Factores Climatológicos		5 %
Por Conflictos Sociales	Interés de agua Conflictos entre localidades	7 %

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

**Monto de inversión por departamento (sobre 100 obras)**

N°	Departamento	N° de Obras	Monto Inversión
1	Amazonas	4	38.492.063
2	Ancash	5	30.141.850
3	Apurímac	9	34.151.660
4	Arequipa	1	1.461.017
5	Ayacucho	6	31.306.676
6	Cajamarca	13	71.950.430
7	Cusco	6	25.493.422
8	Huancavelica	3	6.569.360
9	Huánuco	4	20.023.015
10	Ica	2	10.279.987
11	Junín	6	36.402.166
12	La Libertad	1	2.032.291
13	Lambayeque	6	77.433.518
14	Lima	2	3.328.438
15	Loreto	2	13.501.356
16	Madre de Dios	2	7.989.886
17	Moquegua	1	5.201.865
18	Pasco	3	13.466.168
19	Piura	5	42.837.277
20	Puno	15	52.071.374
21	San Martín	2	6.696.297
22	Tumbes	1	6.306.634
23	Ucayali	1	3.830.532
	Total	100	540.967.083

Fuente Oficina de Estadística y Asuntos Económicos -MVCS (2018).

Respecto al cuadro se verifica que la causa más representativa, 45%, es por incumplimiento contractual del contratista, y el 32% es la deficiencia en el expediente técnico, lo cual muestra una debilidad en el monitoreo y seguimiento de los proyectos, así como en la evaluación técnica de los expedientes por parte del Programa Nacional de Saneamiento Rural del MVCS antes de aprobar su financiamiento, lo cual trae como consecuencia la paralización de los proyectos y la pérdida de recursos del tesoro público, afectando a la población beneficiaria.

## **Anexo 6. Entrevistas a los especialistas**

### **1. ¿Cuáles son, en su opinión, los factores limitantes para que la gestión de inversiones en el sector agua y saneamiento no efectivice el cierre de brechas en cuanto a cobertura?**

#### **Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

- No existe una data actualizada sobre las necesidades reales de los centros poblados del país.
- Los proyectos son desarrollados por personal incompetente, ya que se advierte en diversas oportunidades “copia y pega” de información de otras localidades.
- Corrupción es un elemento trascendente, los proyectos presentados al MVCS están vinculados a los intereses de las empresas que intervienen en la elaboración de los expedientes.
- Los estudios técnicos para los expedientes no están debidamente realizados, no se toma en cuenta estudios topográficos.
- Debe establecerse obras con tipologías preestablecidas de tal manera que se pueda obviar la participación de consultores en obras pequeñas, como es el caso de reservorios u otros.
- Uno de los aspectos relevantes para no culminar con las obras es el saneamiento físico legal de inmuebles.

#### **Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

- No se cuenta con criterios técnicos estandarizados para la priorización de la inversión.
- Decisiones políticas que muchas priman sobre los criterios técnicos.
- Visión cortoplacista que no necesariamente se orienta al logro de objetivos y metas plasmadas en los planes de mediano y largo plazo.
- Débil articulación entre los programas y otros actores que intervienen en agua y saneamiento que genera intervenciones aisladas.
- Alta rotación de cargos directivos o de toma de decisiones que afectan el logro de objetivos.

#### **Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

- Los techos presupuestales anuales no permiten la implementación de programas agresivos que apunten al cierre de brechas, caso programa “Grandes Ciudades” del Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU. Por restricciones presupuestales, ha tenido que reformular el cronograma de su programa, priorizando para este año 10 ciudades entre pequeñas y medianas.
- Limitaciones en modificaciones presupuestales del PMI. La proyección de ejecución de proyectos del Programa Agua Segura para Lima y Callao - PASLC, cuyo objetivo es coadyuvar al cierre de brechas en Lima y Callao (casi el 50% de la brecha urbana), se tuvo que adecuar al techo presupuestal del PMI 2019-2021.
- La Resolución Ministerial 155-2017-VIVIENDA no está orientada al cierre de brechas, un proyecto de rehabilitación y proyecto de ampliación de cobertura en un mismo distrito y con la misma Unidad Ejecutora puede tener un puntaje muy similar.

- En el 30% de inversión destinada a inversiones estratégicas (según la RM 155-2017-VIVIENDA) no se están considerando proyectos con impacto significativo en el cierre de brechas, sino más bien proyectos con compromisos asumidos por el MVCS.
- Baja oferta de expedientes técnicos de ampliación de cobertura (los Gobiernos locales formulan en su mayoría proyectos de mejoramiento y rehabilitación para solicitar financiamiento al MVCS).

#### **Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

- Falta de coordinación: Coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental. Adicionalmente, puede ser necesario alinear los diferentes intereses de la gran cantidad de actores involucrados en el proceso de inversión. Desafíos de capacidad: Cuando las capacidades para diseñar e implementar estrategias de inversión son débiles, puede que las políticas no logren sus objetivos. La evidencia sugiere que la inversión pública y los resultados de crecimiento se correlacionan con la calidad del gobierno, incluso al nivel subnacional.
- Falta de las buenas prácticas en la elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria como parte integral de la inversión exitosa, pero no siempre son sólidas o coherentes a través de los niveles de gobierno.
- Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente. Proporcionar incentivos y/o buscar oportunidades para la coordinación entre los gobiernos regionales y/o locales para que la inversión pública coincida con el área geográfica relevante. La coordinación horizontal es fundamental para aumentar la eficiencia a través de las economías de escala y mejorar las sinergias entre las políticas de gobiernos subnacionales vecinos (o vinculados de otra forma). Tipos de coordinación incluyen contratos, plataformas para el diálogo y la cooperación, asociaciones específicas de inversión pública, autoridades conjuntas, uniones regionales o municipales.

## **2. ¿Conoce usted el proceso de gestión de las inversiones en saneamiento que desarrolla el sector Agua y Saneamiento del MVCS?**

#### **Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Sí.

#### **Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

- Priorización de intervenciones en base a normas y directivas vigentes.
- Formalización de la Programación Multianual de Inversiones conforme a normativa.
- Programación de las inversiones en el POI.
- Gestión del financiamiento (PIA – PIM)
- Ejecución de los proyectos por diversas modalidades (transferencias, administración directa, núcleo ejecutor, etc.).
- Transferencia de los proyectos a los gobiernos locales para la gestión de la prestación del servicio.

### **Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

Sí.

### **Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

Si conozco, pero es necesario mejorar teniendo en cuenta las brechas existentes en el sector saneamiento, las coordinaciones con los gobiernos sub nacionales, capacitaciones a los funcionarios, evaluación de los impactos en las inversiones.

### **3. De su apreciación personal, ¿cree usted que el proceso actual está ayudando a lograr el cierre de brechas de cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento? ¿Por qué?**

#### **Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Sí. Respecto a cobertura, en comparación con años anteriores (gestiones anteriores), se han incrementado las inversiones y conexiones nuevas que entraron en servicio. Sin embargo, consideramos que el ámbito rural no está siendo atendido correctamente, considero que debe fortalecerse el trabajo con núcleos ejecutores que es el que mayor eficiencia ha logrado.

Otro aspecto importante de atacar son las zonas periurbanas de las ciudades que tienen altos índices de pobreza y no son debidamente atendidos por las EPS, debe buscarse alternativas tecnológicas para reducir las limitaciones de acceso de estas poblaciones al servicio de agua potable.

### **Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

Definitivamente no, porque si evaluamos cuanto se ha incrementado en los últimos años los niveles de cobertura de los servicios de agua y saneamiento veremos con claridad que no corresponden al nivel de inversión comprometida para tal fin, debido a diversos problemas de eficiencia, efectividad y cumplimiento de metas por parte de los programas encargados de la prestación de este servicio.

Tema mucho más sensible es la gestión de la calidad y sostenibilidad que a la luz de los indicadores de ENAPRES que recoge anualmente el INEI podemos ver con mucha claridad que prácticamente no se está haciendo gestión en calidad y sostenibilidad, por cuanto, según los resultados 2017 de dicha encuesta, solo el 1,7% de hogares rurales consume agua segura, mientras que en el ámbito urbano apenas un 47% consume agua apta para el consumo humano, con el agravante que estos indicadores de por si bajos muestran tendencias decrecientes. En conclusión, el enfoque de la inversión actual en agua y saneamiento, esta íntegramente orientado al tema de cobertura que de por sí, por la forma de gestión de los servicios, no garantizan la calidad y sostenibilidad de estos.

### **Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

Sí. Respecto a cobertura, en comparación con años anteriores (gestiones anteriores), se han incrementado las inversiones y conexiones nuevas que entraron en servicio. Sin embargo, la velocidad de avance no es la requerida para llegar a los objetivos de Gobierno.

**TABLA DE AVANCE EN CONEXIONES DE AGUA Y ALCANTARILLADO**

	2006-2011	2011-2016	2016-2018	Total
N° de proyectos	579	945	965	2.489
Conexiones nuevas de agua potable	1.357	93.168	167.554	262.079
Conexiones nuevas de alcantarillado.	2.232	108.032	187.574	297.838
Conexiones mejoradas de agua potable	0	30.736	63.934	94.670
Conexiones mejoradas de alcantarillado	0	15.628	30.526	46.154
Transferencias	S/ 4.168	S/ 248.509	S/ 450.553	S/ 703.230

Fuente: Elaboración propia 2018. A agosto de 2018.

Respecto a calidad y sostenibilidad de servicios, en el Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR (UTMPS) UNIDAD TÉCNICA PARA LA MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (UMPS) se viene trabajando en la elaboración de un plan que permita mejorar la calidad del servicio rural considerando: capacitación de operadores, cambio de *cloradores* y distribución de cloro; en el PNSU se viene culminando los programas PMRI1 y PMRI2 orientados a la mejora de la calidad del servicio urbano.

Por otro lado, durante la formulación y elaboración de proyectos del ámbito urbano en la que las unidades ejecutoras no son EPS, se ha incrementado la participación de las EPS que “repcionarán” el proyecto. Con esto se estaría limitando la elaboración de proyectos no sostenibles.

#### **Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

No, porque es necesario mejorar las Coordinaciones de la inversión pública entre los diferentes niveles del gobierno a fin de fortalecer su eficacia y efectividad. La coordinación es necesaria para identificar las oportunidades de inversión y los cuellos de botella, para gestionar las competencias de políticas conjuntas, para minimizar el potencial de inversiones que trabajan con objetivos contradictorios, para garantizar suficientes recursos y capacidad para llevar a cabo la inversión, y para generar confianza entre los actores en los diferentes niveles del gobierno. Varias herramientas se pueden utilizar cuando se requiere coherencia con la inversión entre los diferentes niveles del gobierno, tales como los acuerdos de cofinanciación, contratos entre los niveles del gobierno, los procesos de consulta formal, agencias nacionales o sus representantes trabajando con áreas subnacionales, u otras formas de diálogo intergubernamental regular.

#### **4. ¿Piensa que es posible mejorar el proceso de gestión de las inversiones o implementar uno nuevo para influir de mejor manera en la reducción de las brechas en los servicios de saneamiento?**

##### **Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

En los últimos años, en el Perú se ha invertido más de S/ 3.000 millones anuales en agua y saneamiento. Aun así, de las 200 plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) que existen en el país, solo funcionan diez. Tenemos a la fecha más de 200 obras paralizadas, que ascienden a S/ 1.200 millones. Esto

nos da una idea medianamente clara que existen diversos problemas en el mecanismo de inversión vigente, motivo por el cual es necesario realizar una revisión a efectos de establecer cuáles son los puntos que generan esta situación, por lo que consideramos que la mejora en el desarrollo del proceso de inversiones es urgente.

#### **Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

De hecho que es posible, siempre y cuando las decisiones de gestión desde el más alto nivel consideren un nuevo enfoque de priorización de la inversión y gestión de los servicios de manera integral con participación de los Gobiernos regionales y locales como actores fundamentales en materia de prestación de servicios de agua y saneamiento conforme a sus leyes orgánicas. Para lo cual sería conveniente la implementación de un órgano estructurado en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, rector en la materia, que gestione de manera integral las inversiones en agua y saneamiento con enfoque de resultados y que a la vez pueda realizar el monitoreo y medición de resultados a favor de la población.

#### **Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

Sí, todo proceso se puede mejorar. Tanto los programas como el MVCS cuentan con un área encargada del Planeamiento. En el caso de los programas, Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) y en el caso del MVCS, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - OGPP. En mi opinión, lo que hay que mejorar es el mecanismo de gestión con las unidades de planeamiento existentes.

Teniendo en cuenta los techos presupuestales, para poder apuntar al cierre de brechas, tendríamos que aplicar el principio de Pareto, es decir, priorizar la cartera de proyectos existentes en las regiones con mayor brecha (Lima, Loreto, Piura, Puno, Ucayali, La Libertad en el ámbito urbano) y (Loreto, Puno, Cajamarca, Huánuco, Ucayali, San Martín en el ámbito rural). Asimismo, deberíamos priorizar el financiamiento para el Programa Grandes Ciudades del PNSU más que la transferencia de recursos a Gobiernos locales y regionales.

#### **REGIONES CON MAYOR BRECHA EN EL ÁMBITO URBANO**

<b>REGIÓN</b>	<b>POBLACIÓN 2018</b>	<b>BRECHA 2018</b>
Lima departamento	620.445	399.237
Loreto	260.649	248.969
Piura	233.060	233.060
Puno	180.632	180.632
Ucayali	128.473	128.473
La Libertad	128.929	113.056
<b>TOTAL</b>	<b>1.552.189</b>	<b>1.303.427</b>

76% del total urbano



**REGIONES CON MAYOR BRECHA EN EL ÁMBITO RURAL**

REGIÓN	POBLACIÓN 2018	BRECHA 2018
Loreto	397.236	388.586
Puno	423.580	348.462
Cajamarca	238.540	176.437
Huánuco	177.498	143.704
Ucayali	94.811	143.704
San Martín	106.389	85.126
TOTAL	1.438.054	1.286.020

83% del total rural

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

En mi opinión es posible mejorar el proceso de gestión de las inversiones o implementar uno nuevo para influir de mejor manera en la reducción de las brechas en los servicios de saneamiento para lo cual debemos:

- Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las políticas. Este se centra en la importancia de buscar y crear complementariedades en las políticas y programas de los diferentes sectores, verticalmente entre los niveles del gobierno, y horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para aumentar la eficacia de la inversión pública.
- Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles del gobierno. Este destaca las diferentes capacidades que deben estar presentes en todos los niveles del gobierno, para reforzar una inversión efectiva y promover la mejora continua, desde la selección estratégica de proyectos hasta su ejecución y seguimiento.
- Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles del gobierno. Este pilar recalca la importancia de las buenas prácticas en la descentralización fiscal, administración pública financiera, la contratación pública, y la calidad regulatoria en todos los niveles del gobierno.

**5. Desde su experiencia en el MVCS, ¿los proyectos de inversión en saneamiento que se programan en el PMI son producto de una planificación territorial nacional respecto a las brechas en los servicios de saneamiento?**

**Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

No. Conforme lo señala el Decreto Legislativo 1280, Ley de Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, la asignación de recursos para el financiamiento de inversiones en materia de infraestructura de saneamiento, debe estar incluido en los planes de desarrollo municipal concertados y el presupuesto participativo local, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Saneamiento y los planes de saneamiento regionales, sin embargo, a la fecha aún no se tienen aprobados la totalidad de los planes, en este sentido se requiere mayor asistencia técnica de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento.

**Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

Lamentablemente no, generalmente los proyectos que ejecuta el MVCS son producto de la demanda de gobiernos regionales y locales, mesas de dialogo, GORE-Ejecutivo y otros espacios de concertación Estado-sociedad civil, quedando muy poco a la determinación técnica de la priorización de proyectos en base a criterios técnicos que garanticen la eficacia de la inversión, así como el cierre de brechas.

**Entrevistada 3: Janice Claudio**

No. Sin embargo, se vienen trabajando los planes regionales concertados que servirán de insumo para replantear el PMI de los sectores. Nos encontramos en una etapa de transición de la óptica de la gestión de inversiones. Por lo menos, hay avances en cuanto al DL 1252 y sus modificatorias.

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

No, porque la planificación territorial nacional carece de datos concretos y valederos respecto al cierre de brechas en el rubro de saneamiento.

**6. ¿Conoce usted de la existencia de la Recomendación sobre inversión pública efectiva en todos los niveles de Gobierno, adoptado por el Consejo de la OCDE?**

**Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Sí.

**Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

Muy poco.

**Entrevistada 3: Janice Claudio**

No.

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

No respondió.

**7. ¿Cree usted que la implementación de dicha Recomendación de la OCDE podría mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS?**

**Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Las recomendaciones de la OCDE tienen cuatro ejes orientados a desarrollar inversión pública por intermedio de los Gobiernos regionales y fortalecer la descentralización. De nuestra parte considero importante la aplicación de las recomendaciones de OCDE, sin embargo, considero que su aplicación debe ser progresiva.

**Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

A mi criterio todas las estrategias que se puedan implementar para la mejora de la gestión de las inversiones en saneamiento en el MVCS son válidas porque incidirán directamente en una mejor priorización de proyectos que con su ejecución se genere valor público a favor de la ciudadanía, en especial de los más pobres y pobres extremos, teniendo en cuenta que el acceso a agua y saneamiento de calidad y sostenible es un derecho fundamental de la persona humana.

**Entrevistada 3: Janice Claudio**

Sí. Todas las recomendaciones son buenas, pero hay que evaluar cada una. En cuanto al fortalecimiento regional, me parece que los planes de desarrollo regionales concertados ayudarán mucho. Sin embargo, en cuanto a completar la descentralización, más que monitoreo y evaluaciones, habría que proponer la creación de un órgano de apoyo y fortalecimiento de capacidades a las regiones no competentes y plantear un programa de incentivos regional. Por otro lado, en cuanto a la visión de desarrollo hacia ciudades, habría que realizar un estudio de inversión versus beneficio económico, ya que el Estado al tener dificultades en la recaudación fiscal, tiene que priorizar sus inversiones.

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

No respondió.

**8. ¿Respecto al proceso de gestión para las inversiones en saneamiento que se propone, le parece que podría mejorar la forma de gestionar las inversiones en el MVCS y coadyuvar al cierre de brechas en saneamiento?**

**Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Considero que la propuesta concentra el proceso de inversiones y no considera el proceso de descentralización, todo proceso de inversiones hoy en día debe estar orientado a ser trabajado con las regiones con los Gobiernos regionales y las EPS.

**Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

Me parece que sí, en el entendido de contar con un órgano estructurado en el MVCS especializado en la gestión integral de la inversión en agua y saneamiento, así como de la medición de resultados tanto a nivel institucional como de impacto en la población usuaria de los servicios.

**Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

En parte. En lugar de proponer un órgano que dependa del Despacho Ministerial (DM) que se encargue de dicha labor, propondría la conformación de una comisión de gestión para las inversiones mediante resolución ministerial, cuyos miembros serían los directores de cada programa de planeamiento que existe en el ministerio y que sea presidido por un miembro de Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial.

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

Si, en vista que se está considerando pasos técnicos muy importantes como:

- Identificación de Brechas en saneamiento.
- Evaluación ex ante impactos de riesgo
- Coordinación y Asistencia técnica a los Gobiernos Locales
- Evaluación de los Impactos de las inversiones en saneamiento.

**9. ¿Cree usted que con la implementación del macro proceso gestión de la inversión, en el marco del proceso de implementación de la gestión por procesos en el MVCS, y la creación de la Oficina de Gestión de la Inversión y Evaluación del Impacto coadyuve a mejorar la gestión de las inversiones en saneamiento del MVCS e impacte en reducir la brecha en cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento?**

**Entrevistado 1: Frank Rodríguez Cáceres**

Actualmente, las funciones las tiene Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto (OGMEI) y la OGPP, lo que debemos hacer es un trabajo coordinado y articulado de ambas áreas mediante la aplicación del respectivo macroproceso.

**Entrevistada 2: Rosa Castillo Peláez**

Eso sería lo que se espera, me parece que ya es tiempo que el MVCS, en el marco de las políticas públicas en materia de agua y saneamiento, implemente de manera integral una gestión de inversiones por procesos orientado al logro de resultados y la generación de valor público en favor de la población, teniendo en cuenta que el acceso a agua y saneamiento de calidad y sostenible es un derecho fundamental de la persona humana, tarea encomendada al MVCS.

**Entrevistada 3: Janice Claudio Sánchez**

En parte. Mientras no haya presupuesto y oferta de proyectos para Lima y Callao, no garantizamos el cierre de brechas en el ámbito urbano para el 2021. Para el ámbito rural, el cierre de brechas es favorable debido a la reducción de la población por migración a la zona urbana.

**Entrevistado 4: Wiler Hidalgo Lecca**

No respondió.

## **Notas biográficas**

### **Carlos Ernesto Delgado Torres**

Nació en Lima, provincia y departamento de Lima, el 11 de octubre de 1967. Licenciado en Ciencias Administrativas por la Universidad San Martín de Porres. Egresado de la Maestría en Administración de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con diplomado en Proyectos de Inversión Pública de la Universidad del Pacífico

Cuenta con más de diez años de experiencia en la gestión pública. Actualmente, se desempeña como Director de la Oficina de Planeamiento y Modernización de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

### **Guido Arévalo Navarro**

Nació en Tarapoto, provincia y departamento de San Martín, el 8 de junio de 1963. Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con diplomados en Proyectos de Inversión Pública y en Dirección de Proyectos y Habilidades Directivas de la Universidad del Pacífico.

Cuenta con más de diez años de experiencia en el Sistema Administrativo de Inversión Pública. Actualmente, se desempeña como Coordinador de Programación Multianual de Inversiones y Responsable de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones del Sector Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Jesús Agustín Matías Márquez**

Ingeniero por la Universidad Nacional Agraria - La Molina. Cuenta con especialización en Proyectos de Inversión Pública por la Universidad del Pacífico y en Gobernabilidad y Gerencia Política por la George Washington University y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tiene más de veinte años de experiencia en la administración pública. Se desempeñó como Monitor de la Oficina de Gestión de Proyectos del Ministerio de Educación, de proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente, desempeña el cargo de especialista en planificación y proyectos de inversión de la Dirección Nacional de Inteligencia.